

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

LA
PROTECTION DES PAYSAGES NATURELS
ET DES
PERSPECTIVES MONUMENTALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

*Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le 8 Mars 1932*

PAR

Lucien SOREL

Président : M. NÉZARD, Doyen de la Faculté.

Suffragants : MM. LAMPUÉ, Professeur.

BESNIER, Agrégé.

DOMFRONT
Imprimerie du « PUBLICATEUR »
F. MARSAT

1932

• THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1931-1932

Doyen :

M. Henry NÉZARD (*, I. .

Doyen Honoraire :

M. Eustache PILON (*, I. .

Assesseur du Doyen :

M. GOMBEAUX (I. .

Professeurs Honoraires :

MM. CABOUAT (O. *, I. .

DEGOIS (I. .

Professeurs :

MM. NÉZARD (*, I. , professeur de *Droit administratif*, chargé du Cours de *Législation minière*. •

GOMBEAUX (I. , professeur de *Droit civil*, chargé du Cours de *Droit international privé*.

BRIDREY (I. , professeur de *Droit romain*, chargé du Cours d'*Histoire du Droit public*.

LEPARGNEUR, (I. , professeur de *Droit commercial*, chargé du Cours de *Droit maritime* et du Cours de *Notariat et Enregistrement*.

NOYELLE (A. , professeur d'*Economie politique*.

LEMONNIER (A. , professeur de *Droit civil*, chargé du Cours de *Législation industrielle*.

PERREAU, (A. , professeur de *Droit criminel*.

DEMONTÈS, (A. , professeur de *Droit civil*, chargé du Cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

LAMPUÉ, professeur de *Droit international public et de Droit constitutionnel*, chargé du Cours de *Droit administratif*.

YVER, professeur d'*Histoire du Droit Français et d'Histoire du Droit public*, chargé du Cours d'*Histoire de la Coutume de Normandie*.

LEDUC, agrégé, chargé d'un Cours d'*Economie politique*, du Cours d'*Histoire des Doctrines économiques*. et du Cours de *Législation financière*.

BESNIER, agrégé, chargé d'un cours de *Droit romain*.

M^{lle} JACK, chargée du Cours de *Procédure civile*.

Secrétaire :

M. ADDE (I. , secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

LA
PROTECTION DES PAYSAGES NATURELS
ET DES
PERSPECTIVES MONUMENTALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le 8 Mars 1932

PAR

Lucien SOREL

Président : M. NÉZARD, Doyen de la Faculté.

Suffragants : MM. LAMPUÉ, Professeur.

BESNIER, Agrégé.

DOMFRONT
Imprimerie du « PUBLICATEUR »
F. MARSAT

1932



LA PROTECTION DES PAYSAGES NATURELS ET DES PERSPECTIVES MONUMENTALES

INTRODUCTION

M. Georges Duhamel, dans les « Scènes de la vie future » décrit ainsi les impressions du touriste en Amérique : « Nous sommes en pleine campagne ? Où donc est la campagne ? La route est bordée d'amples panneaux-réclames, non pas plats ou même peints en trompe-l'œil, mais compliqués de profondeurs et de perspectives. De véritables scènes, avec plusieurs plans de portants et de personnages découpés qui s'éclairent, dès que la nuit tombe, par un jeu de rampes et de herbes électriques. Derrière les énormes caisses, il est possible que ce soit la campagne. »

Telle est la situation dans certains Etats d'Amérique où les voyageurs circulent sur des routes bordées d'affiches bariolées et hallucinantes à la longue. Cette débauche de publicité n'est pas restée spéciale au Nouveau-Monde, elle a conquis également l'ancien continent et déjà envahi la France. C'étaient toutes les beautés naturelles de notre pays qui étaient en péril, tout le patrimoine artistique et esthétique qui était menacé. Or, parmi les innombrables touristes qui viennent chez nous, beaucoup viennent visiter nos richesses artistiques et naturelles. Il fallait agir.

Ce fut en 1887 que le législateur s'y décida. A cette époque, la publicité était encore inoffensive ; elle se cantonnait dans les villes et se confinait dans des limites extrêmement modestes. La beauté de la nature n'avait encore rien à craindre. Aussi le législateur se préoccupait-il tout d'abord de protéger l'œuvre de l'homme dans les monuments anciens, intéressants au point de vue historique, toujours à la merci d'un vandale ou d'un mercanti. De là naquit la loi du 30 mars 1887, permettant le classement des monuments historiques. Cette première disposition fut renforcée ensuite par toute une série de lois nouvelles.

Entre temps, la publicité moderne était née ; d'abord modeste, elle a pris une extension de plus en plus grande, surtout depuis la guerre, par l'affiche, le panneau-réclame, la réclame lumineuse, etc. Là aussi, le législateur a songé à protéger les œuvres de l'homme avant les beautés naturelles. Il s'est tout d'abord inquiété des perspectives monumentales, dès la période romaine ; sous le Second Empire, avec Haussmann, il a voulu défendre les rues des villes contre les fantaisies individuelles dans les constructions et contre les abus de l'affichage. Cette question garde toute son importance à l'heure actuelle quoique, il faut le reconnaître, le principal souci du piéton moderne soit moins d'admirer la régularité linéaire et le cachet monumental des rues et perspectives que d'éviter de se faire écraser.

Parallèlement à la publicité moderne, l'industrialisation se développait et transformait les campagnes. C'est ce qui provoqua les lois de 1903, 1906, enfin la dernière du 2 mai 1930. De cette législation entrevue, se dégage une idée très nette : à l'heure actuelle, nos lois aggravent de plus en plus les servitudes et les restrictions pesant sur la propriété ; elles les imposent en vue de protéger l'intérêt général. Ces servitudes, créées en vue de l'utilité

publique, d'abord strictement limitées en nombre et en étendue, se sont multipliées et viennent maintenant défendre l'esthétique. Car, à l'heure actuelle, l'opinion publique, mieux éduquée, s'élève contre l'invasion de la publicité aussi bien dans les rues que dans les lieux célèbres par leurs beautés naturelles.

Cette protection de plus en plus poussée de l'esthétique s'explique par l'intégration de cette notion dans celle d'utilité publique et par une évolution de la propriété.

Les Romains se faisaient du droit de propriété une conception purement restrictive, un pouvoir absolu en principe, mais restreint dans son application par le droit égal d'autrui et par les prohibitions légales et réglementaires. Cette notion de l'usus, du fructus et de l'abusus, passée dans le code civil impérial, s'est peu à peu effritée, et la propriété, d'absolue et d'autoritaire qu'elle était, est devenue relative. Evidemment, à notre époque, un propriétaire ne peut plus badigeonner de noir son mur, dans l'unique but d'assombrir l'humeur de ses voisins ou élever des clôtures de vingt mètres de haut pour accrocher les dirigeables qui viennent atterrir sur le terrain d'aviation voisin (1) ; à l'heure actuelle, le droit de propriété a été profondément dénaturé ; au lieu de servir le seul intérêt personnel comme autrefois, la propriété privée, doit, avant lui, servir l'utilité publique et l'intérêt social de la collectivité. D'ailleurs, cette transformation, pour désagréable qu'elle soit aux propriétaires, n'en reste pas moins très utile, même pour la défense du droit de propriété. Il faut faire la part du feu et la propriété privée, servant ainsi l'utilité publique et l'intérêt général en plus de l'intérêt privé, donne à ses défenseurs une raison nouvelle de vouloir la maintenir.

D. 1917-1-79. Clement-Bayard.

Cependant, reconnaissons que des lois, décrets et règlements de plus en plus nombreux grignotent peu à peu le droit de propriété. D'abord la loi du 8 mai 1841 permet l'expropriation des propriétés privées pour cause d'utilité publique. Elles passent ainsi dans le domaine public. Puis même sur les propriétés privées, une foule de lois et décrets sont venus restreindre les droits du propriétaire, toujours au nom de l'utilité publique et de l'intérêt général. Des lois sur la propriété commerciale permettent au locataire de rester, dans son habitation, contre la volonté du propriétaire. Des servitudes d'alignement, obligent à laisser tomber en ruines certaines constructions bordant la voie publique ; d'autres permettent aux compagnies de distribution d'énergie électrique de planter des appliques sur les maisons et des poteaux dans les champs. Les mines du sous-sol sont soustraites au propriétaire du sol, de même que certains lacs et cours d'eau. On ne peut bâtir sur tous les terrains ni sans permission. On ne peut bâtir non plus au-dessus d'une certaine hauteur et les cours intérieures entre les maisons doivent avoir certaines dimensions.

Comme on le voit, l'utilité publique a d'abord défendu les intérêts vitaux de la collectivité : sécurité, hygiène ; puis progressivement, à mesure que s'étendait cette notion d'utilité publique, on y a fait entrer l'esthétique, on a d'abord protégé les monuments historiques, les œuvres de l'homme par les lois et décrets du 30 mars 1887, 9 décembre 1905, 19 juillet 1909, 11 avril 1908, 31 décembre 1913, etc. Ensuite on a songé aux sites et paysages naturels : loi du 21 avril 1906, 20 avril 1910, 2 mai 1930. Mais longtemps auparavant déjà des servitudes protégeaient l'esthétique urbaine : servitudes non œdificandi, d'aspect, de ravalement pour les façades, etc. Tout d'abord les autorités compétentes étaient hésitantes ; elles s'a-

britanniques derrière des raisons d'hygiène ou de sécurité pour défendre l'esthétique, ainsi on se servit beaucoup du décret de 1902 sur la hauteur des maisons, de la police de la sécurité des rues pour prohiber les panneaux-réclames en saillie sur les maisons. Puis maintenant il semble que l'esthétique fasse partie de l'utilité publique, elle a conquis droit de cité et le Conseil d'Etat a rendu des arrêts fondés sur la nécessité de la protéger.

Ces pratiques administratives et cette jurisprudence ont d'ailleurs trouvé une base doctrinale. Sur le terrain des principes, la nécessité et la légitimité des restrictions au droit de propriété ont été reconnues. MM. Aubry et Rau consacrent ce système pour le droit civil français. Ils admettent les servitudes légales sur un fonds au nom :

1° De la sécurité et de la salubrité publiques.

2° De la conservation et du développement de la richesse nationale.

3° Des intérêts de la défense nationale.

4° Des exigences du Trésor.

Sans aucun doute, la protection des sites et des perspectives monumentales rentre dans la seconde catégorie.

En général, le législateur et les tribunaux ont essayé de protéger l'esthétique tout en sauvegardant autant que possible la propriété privée.

Si certaines lois et même certains procédés techniques de protection sont communs aux paysages naturels et aux perspectives monumentales, il y a cependant des différences sensibles entre ces deux sortes d'éléments esthétiques : les paysages ne dépendent guère que de la loi du 2 mai 1930, tandis que l'esthétique urbaine est réglementée par plusieurs lois et que la Ville de Paris jouit d'un régime tout spécial. D'ailleurs, dans les villes, la vie en commun et le voisinage immédiat des habitations imposent au droit de propriété des restrictions plus grandes encore

qu'ailleurs. C'est pourquoi nous étudierons en deux parties différentes le statut des perspectives monumentales et celui des sites et paysages.

Mais auparavant, dans une partie préliminaire nous définirons les sites, paysages et perspectives monumentales, puis nous dénoncerons les causes d'enlaidissement : publicité et industrialisation.

La première partie est consacrée aux perspectives monumentales : la section première à l'histoire de la législation ; la section seconde à la législation actuelle : chapitre I : Domaine d'application ; législation générale, législation spéciale ; chapitre II : Pouvoir de police des préfets ; chapitre III : Pouvoir de police des maires ; chapitre IV : Régime des propriétés publiques ; chapitre V : Régime des propriétés privées.

La seconde partie traite la question des paysages ; Section I ; Histoire de la législation ; section II : Législation générale ; chapitre I : Domaine d'application ; chapitre II : Autorités chargées de la protection ; chapitre III : Conditions et procédure de classement ; chapitre IV : Régime des sites protégés ; chapitre V : Moyens d'application de la loi ; chapitre VI : Régimes spéciaux ; chapitre VII ; Législations étrangères.

Conclusion : Ce qu'il reste à faire. Quelques perfectionnements. Suggestions diverses.

PRÉLIMINAIRES

LES CAUSES D'ENLAIDISSEMENT DES SITES ET PERSPECTIVES

On a dit que l'art était « le dernier dieu debout sur le dernier autel ». Quoi qu'il en soit, il reste que l'esthétique est pour un peuple, non un luxe, mais un besoin et un droit au même titre que l'hygiène, particulièrement à l'heure actuelle. Et cette influence de l'esthétique s'exerce en toutes sortes de domaines, comme l'a fort bien dit M. Louis Farges : « Les beautés naturelles et artistiques sont le sourire d'un pays. Elles ne le font pas seulement accueillant aux étrangers, elles influent profondément sur la nature elle-même. Une race habituée à vivre au contact de la beauté s'en imprègne et se l'assimile inconsciemment et cette beauté alors influe sur les moindres actes de la vie. Elle la traduit en chefs-d'œuvre d'art et aussi, parce que le physique et le moral étroitement unis, réagissent l'un sur l'autre, en belles pensées, en belles actions. »

Le paysage a toujours été un cadre à la vie nationale, un cadre dans lequel s'épanouit la sensibilité individuelle, une source d'inspiration pour les poètes et les artistes. A l'heure actuelle, son rôle s'est encore agrandi, il est de-

venu collectif du fait du tourisme qui est lui-même richesse nationale.

Si tel est le rôle et l'importance du cadre national, paysage ou perspective, il est nécessaire, avant d'aller plus loin, de définir les sites, paysages et perspectives, afin d'avoir une vue complète des dangers qui les menacent et des causes qui les enlaidissent.

CHAPITRE I

DÉFINITION DES SITES, PAYSAGES ET PERSPECTIVES

D'après les travaux préparatoires de la loi du 27 avril 1906, le rapporteur au Sénat, M. Maurice Faure, définissait les sites : « des paysages et aspects divers du sol, intéressants au point de vue artistique, qui, groupés et isolés, sont dûs à l'action de la nature et non pas exclusivement à la main-d'œuvre humaine. ». De cette définition, on peut tirer les deux caractères principaux des sites :

1° Le site est un aspect du sol qui est dû à l'action de la nature ; 2° Cette action de la nature n'exclut pas cependant toute intervention humaine. L'œuvre de la nature reste cependant l'élément essentiel du site quoique l'intervention humaine ait pu en modifier plus ou moins l'aspect. M. Maurice Faure, dans son rapport, au sujet de la définition du site, a donné des explications complémentaires : « Se référant aux définitions des promoteurs de la loi, la commission du Sénat a estimé, conformément d'ailleurs au sens logique des vocables, qu'un site était un ensemble pittoresque, un fragment de paysage dont le caractère esthétique était lié au contour des lignes, à

l'originalité de l'exposition, à l'effet des couleurs, à des conditions multiples d'aspect qui ne sauraient faire l'objet d'une description rigoureuse et littérale...

Il devra en être de même pour les monuments naturels, ainsi dénommés par opposition aux monuments qui sont exclusivement l'œuvre de la main de l'homme. Il s'agit en l'espèce, non plus d'un ensemble comme pour les sites, mais d'un groupe tout à fait limité et distinct, dû exclusivement à la nature, tels des roches, une cascade, une source, un bouleversement de terrain (Rapport de M. Faure, Journal Officiel du 26 mai, Doc. Parlem, Sénat 1906, page 219).

Ces définitions font toutes ressortir les caractères principaux et communs des paysages, sites et monuments naturels ; ils sont dûs à l'action de la nature en grande partie quoique l'homme ait pu intervenir et les modifier quelque peu ; cependant le terme paysage désigne un espace plus étendu que les termes sites et monuments naturels, ces derniers se rapportent à un ensemble d'accidents de terrain beaucoup plus restreint comme dimensions.

Ni la loi du 21 avril 1906, ni celle du 3 mai 1930 n'ont donné la définition des objets sur lesquels elles portaient ; force nous a été de recourir aux travaux préparatoires et aux données de la jurisprudence.

La perspective monumentale, au contraire, à l'opposé du site, résulte exclusivement ou presque du travail de l'homme. Il faut comprendre dans ce terme, une rue, une place, ou une promenade publique dans une ville, dont une servitude a réglé la hauteur des maisons, les dimensions des saillies et décorations apposées sur la façade, l'emploi des espaces libres situés entre les maisons et la voie publique, etc. Cette perspective se signale à l'attention par son cachet monumental, l'harmonie et la régu-

larité de ses lignes, les vues qu'elle ouvre sur un palais ou un monument qui se dresse à son extrémité.

Malgré ces différences, on peut constater que pratiquement les deux notions de paysages et de perspectives se mélangent et se pénètrent respectivement, car il arrive souvent qu'à la perspective monumentale s'ajoutent des éléments naturels qui constituent un site. De même le site n'excluant pas toute idée de travail humain, peut former un ensemble esthétique avec un travail humain ou même une perspective : on en trouve un exemple dans l'arrêt Levy et Michel : Le Conseil d'Etat a reconnu le caractère de site au Parc de la Muette et à la promenade du Ranelagh, malgré les constructions élevées à l'intérieur et celles qui les entourent. Le critère qui permettra de distinguer la notion de site de celle de perspective se résume donc ainsi : dans le site, l'élément naturel et essentiel, et dans la perspective, le travail humain est prédominant.

Nous venons de voir ce que contiennent les expressions sites, paysages, monuments naturels et perspectives monumentales. Les premières désignent des beautés naturelles, souvent très célèbres, toujours visitées par les touristes, buts fréquents d'excursions. Quant aux perspectives, ce sont en général des rues, places ou boulevards, habités par les classes riches de la ville, conduisant à des palais ou monuments publics ; bref, ce sont des lieux où règne une circulation intense. Les agences modernes de publicité n'ont pas tardé à deviner quelle valeur pratique auraient des enseignes, affiches ou réclames lumineuses apposées en tous ces lieux. L'esthétique en souffrirait peut-être, mais ce serait au profit des « affaires » et les « affaires » passent avant tout. Et c'est ce qui nous a valu ce déluge de publicité de toute sorte qui inonde littéralement les villes et les campagnes, cause principale de l'enlaidissement des paysages et perspectives dont nous

allons maintenant dénoncer les manifestations les plus criardes.

CHAPITRE II

PUBLICITÉ ET INDUSTRIALISATION

Ces causes d'enlaidissement peuvent se ramener à deux : la publicité moderne et l'industrialisation de plus en plus poussée.

La publicité. — Nul, à l'heure actuelle, ne songerait à nier la nécessité et l'importance de la publicité. Elle occupe dans le monde une place toujours grandissante, utilise des millions, des écoles, des livres et des revues, emploie des milliers d'agences et d'ouvriers. Son rôle s'est accru tout d'un coup au XX^e siècle, comme une conséquence de l'élargissement de la concurrence et de la multiplication des entreprises, chacune voulant se faire connaître. Elle a créé des besoins nouveaux, poussé à la consommation et poursuivi le consommateur et l'acheteur possible partout où ils se trouvaient. Cependant, les agences d'affichage, non contentes d'un développement normal, n'ont pas hésité à blesser l'esthétique. Certes, la publicité intempestive n'existe pas d'hier, puisque déjà, Lucien nous rapporte dans ses « Dialogues », qu'en Grèce, les hétaires inscrivaient leurs noms et adresses sur les murs des Temples.

Au Moyen-Age et jusqu'à la Révolution, la publicité est restée inexistante. A la Révolution, l'affichage devient libre, puis il est étroitement réglementé par la suite, pour acquérir pleine liberté par la loi du 29 juillet 1881. De

cette loi date son essor. On essaya de le maintenir dans de justes limites par des mesures d'ailleurs insuffisantes telles que la loi du 27 janvier 1902, celle du 20 avril 1910 et la loi du 2 mai 1930 qui prévoit des zones de protection.

La publicité moderne emprunte les formes les plus diverses ; il est nécessaire d'en signaler les plus employées.

Les affiches ordinaires. — Aujourd'hui, l'affiche s'étale partout, surtout dans les villes. Dès qu'un espace se trouve libre, elle s'y installe. Elles apparaissent sur les palissades qui entourent les maisons en construction et les terrains vagues. Comme les bons murs sont tous couverts, et se font de plus en plus rare, les agences vont jusqu'à en créer. Elles se chargent de construire les clôtures en planches qui entourent les chantiers et les immeubles en réparation et y disposent leurs placards. Bien plus, les affiches ont envahi les gares, les cinémas, les théâtres ; à Paris, les couloirs du métro en sont complètement tapissés. Paris exhibe près de trois millions d'affiches.

En province, il en est de même. Très souvent, la publicité ne respecte pas les monuments historiques ; à Tours, un pavillon du XVIII^e siècle, place Choiseul, est constellé d'affiches. L'arrivée à Saint-Germain est défigurée de la même façon, ainsi que celle de Mantes, en venant de Paris. Le château d'Amboise est utilisé comme fond d'affiches, ainsi qu'une porte gothique à l'entrée sud de Morناس. Souvent, des murs publicitaires, couverts d'affiches, masquent le paysage, comme à la sortie ouest d'Aix-en-Provence. En plus du nombre et de l'emplacement des affiches, il faut aussi signaler leur laideur très souvent, leurs tons criards et discordants ; elles jurent avec la sobriété de beaucoup de monuments et l'harmonie des perspectives.

Ces affiches ordinaires sont la forme la plus rudimentaire et la plus éphémère de la publicité. Souvent aussi elle emprunte un dispositif plus durable : le panneau-réclame, cloué sur deux poteaux fichés en terre ou posé sur un mur quelconque.

Les panneaux sont spécialement installés aux abords des villes, le long des routes, des voies de chemin de fer. Aux environs de Paris, les routes sont si bien enserrées entre deux files continues de panneaux, que les automobilistes ont pris l'habitude de désigner leurs lieux de haltes ou de panne par le nom de la réclame devant laquelle ils se sont arrêtés. Les panneaux ont un tort encore plus grave que l'affiche, ils arrivent à masquer complètement le paysage le long des routes. Ainsi les bords de la Seine à Marly-le-Roi sont invisibles ; à Epône, la vue sur la vallée de la Seine est obstruée. Sur la Route de Paris à Caen, la vallée de la Seine est cachée par les panneaux, entre Paris et Mantes comme plus loin la descente sur Lisieux. Notons au contraire, que les bords de l'Orne à Caen sont restés intacts. En chemin de fer, à chaque instant, un panneau vient sournoisement vous jeter à la figure un nom de liqueur ou de graisse végétale qui remplace le beurre. Et que dire des immenses bidons jaune clair, construits par une firme d'essence un peu partout, par exemple sur la route de Caen à Granville, peu après Villers. C'est bien la lèpre des routes, dont parle M. Roland Engerand.

Parfois aussi elle occupe tout un mur ou un toit de maison le long d'une route. On voit alors une réclame quelconque, peinte en couleur violente, immense, occupant tout un mur latéral de maison, ou son toit. Là aussi, l'effet est déplorable. Quand on va de Valognes à Cherbourg, la descente vers la ville et la vue sur la rade, le long des pentes du Roule, sont gachées par d'énormes peintures de

ce genre. De même les environs de Deauville et de Trouville. Les stations balnéaires, les villes d'eaux, les centres de tourisme en général, sont les plus envahis.

Toutes ces réclames, jusqu'ici dénoncées, ne pourchassent le client possible que le jour, les réclames lumineuses vont s'allumer dès la tombée de la nuit.

A l'heure actuelle, Paris et les grandes villes sont littéralement criblées de réclames lumineuses et multicolores qui clignotent ou flamboient constamment sur les façades et les toits des monuments publics et des maisons particulières. Il y a des feux fixes et des feux à éclipses, des éclairages violents, des pénombres où passent des reflets discrets, une atmosphère rougeâtre et irréaliste, bref l'âge du néon. La Tour Eiffel exhibe des marques d'autos, la rue de l'Opéra, les rues avoisinantes, la place de la Concorde sont constellées de noms de produits divers ou de lieux de villégiatures.

Les artères les plus fréquentées sont criblées de réclames lumineuses, citons parmi les plus atteintes : l'avenue des Champs-Élysées, la rue Royale, le boulevard des Capucines, l'avenue de l'Opéra, le boulevard des Italiens, le boulevard Montmartre, la place Vendôme, la rue Auber, la rue Caumartin, la place du Havre, etc.

On peut rapprocher de la publicité une autre cause d'enlaidissement des jardins publics, des squares et des places, c'est l'afflux des statues allégoriques et surtout des statues d'hommes célèbres. C'est ainsi qu'on a installé aux Tuileries, jardin classique par excellence, deux groupes de dimensions monumentales et trop fastueuses, le monument de Waldeck-Rousseau et l'entassement de personnages à la mémoire de Jules Ferry. Leur emplacement est critiquable. Les autorités locales ont fini par s'effrayer de cette marée montante d'hommes célèbres ou que l'on veut rendre tels. Cette manie de statufier le « grand

citoyen » est parfois inoffensive lorsqu'elle aboutit à un buste sur la place de la mairie du village, mais il ne faudrait qu'elle attaquât la beauté des sites remarquables. C'est dans cet esprit que le 14 juin 1911, le Conseil Municipal de Paris prit les deux délibérations suivantes :

Première délibération : « Avant d'élever une statue, on doit étudier son effet dans le lieu indiqué ; on ne peut élever de statue si dix ans ne se sont pas écoulés depuis la mort du personnage.

Deuxième délibération : Tout comité d'érection de monument devra auparavant présenter à la commission des Beaux-Arts de Paris, ses plans et dessins et obtenir un avis favorable.

On ne peut que féliciter le Conseil Municipal de Paris de cette décision ; le délai de dix ans semble suffisant pour diminuer le nombre devenu gênant des hommes illustres, car en dix ans, la célébrité d'un homme a le temps de mourir plusieurs fois.

Dans un autre ordre d'idées, une source fréquente d'enlaidissement est l'industrialisation.

L'industrialisation de plus en plus poussée est l'une des caractéristiques de notre siècle. Comme la publicité, c'est une nécessité moderne devant laquelle il faut s'incliner. Mais on peut arriver à concilier le respect du caractère des sites avec le développement de l'industrie. Dans les villes, les câbles qui transportent l'énergie électrique, les fils téléphoniques, les canalisations d'eau et de gaz sont souvent assez discrètement placés. Les usines sont souvent groupées dans le même quartier. Ce qui est spécialement regrettable, ce sont les lourds panaches de fumée qui traînent au-dessus des villes industrielles et nuisent à leur esthétique comme à la santé des habitants. Des procédés sont à l'étude d'ailleurs qui permettent d'envisager leur disparition.

C'est surtout l'aménagement et le transport de l'énergie électrique qui modifie les paysages. L'aménagement intéresse les chutes d'eau qui sont toujours plus ou moins maltraitées malgré la bonne volonté montrée par la loi du 16 octobre 1919. Ainsi la vallée de la Creuse à Crozant, ne peut plus être comparée au point de vue site, depuis son aménagement en vue de la production d'énergie électrique à ce qu'elle était auparavant. Les rivages de la mer eux-mêmes sont menacés. N'a-t-on pas parlé d'un projet qui transformerait la baie célèbre du Mont Saint-Michel en station marémotrice ?

C'est aussi dans la distribution de l'énergie électrique que les paysages sont plus ou moins défigurés. Des milliers de poteaux de ciment armé supportent des fils qui s'entrecroisent en un réseau ininterrompu, comme une toile d'araignée, renforcée, çà et là, de transformateurs carrés et métalliques, pareils à des blockhaus. Souvent aussi, les compagnies concessionnaires de l'installation ne se gênent pas pour entrer sans crier gare chez les particuliers, jeter bas les haies et saccager les avenues. Tout le long des routes s'élèvent des distributeurs d'essence et d'huile, peints en couleurs criardes.

Dans les régions de mines, des montagnes de scories et de minerais traités, des déblais, des galeries abandonnées et des cuvettes remplies d'eau, donnent à ces lieux un aspect désolé.

Enfin la loi sur les occupations temporaires du 29 décembre 1892 permet aux entrepreneurs de Travaux publics d'occuper pendant cinq ans pour en extraire de la pierre les terrains des particuliers, des communes ou de l'Etat. Le propriétaire ne peut exiger l'expropriation totale qu'après cinq ans d'occupation. Les sites sont bouleversés et reviennent au propriétaire enrichis des ferrailles qui y

rouillent. Il faudrait laisser à ce dernier le soin de désigner les terrains à occuper.

Cette rapide description a montré les principales causes d'enlaidissement des sites et perspectives et nous conduit à envisager maintenant les moyens de les protéger.

PREMIERE PARTIE

LES PERSPECTIVES MONUMENTALES

SECTION I : HISTOIRE DE LA LÉGISLATION

On a songé tout d'abord à protéger l'esthétique urbaine, avant l'esthétique rurale. C'était normal, car dans l'antiquité, les campagnes étaient intactes et le législateur ne se préoccupa d'abord que de veiller sur les édifices publics et de réglementer les constructions des particuliers.

a) *Droit Romain et Moyen-Age.* — Nous trouvons dans la législation romaine, à l'état embryonnaire d'ailleurs, les idées directrices de nos lois modernes sur l'esthétique urbaine. Mais l'incertitude relative de ces données oblige à les étudier rapidement.

Il y avait à Rome un « *comes nitentium rerum* » chargé de veiller aux œuvres remarquables, ancêtre de notre moderne Ministre des Beaux-Arts.

Nous trouvons au Code Théodosien, Livre XV, titre I, n° 30, une première idée de l'expropriation pour cause

Abréviations utilisées dans les notes :

D. = Dalloz ; D.H. = Dalloz hebdomadaire.

S. = Sirey.

J.O. = Journal Officiel.

Gaz. des Trib. = Gazette des Tribunaux.

Gaz. du Pal. = Gazette du Palais.

d'utilité publique, avec indemnité : « Lorsque nous avons concédé la permission de construire, sachez qu'il faut observer ceci : qu'aucune demeure ne soit abattue pour commencer un monument public, à moins qu'elle ne soit évaluée à cinquante livres d'argent, représentant sa valeur. Quant aux édifices d'une plus grande valeur, il en sera référé à notre science, pour que dans les cas où l'on demandera un prix plus élevé, intervienne l'autorité impériale. »

Une réglementation assez poussée protège les œuvres d'art. Une servitude pèse sur les maisons et empêche les propriétaires d'en vendre ou d'en déplacer les ornements ;

Au Code de Justinien, Livre VIII, titre X, 6 et 7 :

Il était interdit de dépouiller la maison dont on était le propriétaire à la ville, de ses colonnes, marbres et parures pour les transporter à la campagne, sous peine de perdre la propriété de la maison elle-même. On n'autorisait un propriétaire à déplacer une statue ornant la façade de sa villa, que s'il prenait l'engagement de l'affecter à un usage public.

Et dans le même sens au Code Théodosien, Livre XV, titre I, n° 44 : « Si parfois l'usage exige que les portiques ou d'autres constructions frappées par la vieillesse ou des cas fortuits soient réparées, qu'il soit permis sans nous consulter d'enlever avec respect une statue, ou la nôtre ou celle des princes antérieurs et après la réfection des édifices, de la placer de nouveau en son lieu propre. »

Les villes sont aussi astreintes à ces règles pour le domaine public : « Les villes ne doivent pas être privées des œuvres d'art qui leur appartiennent, s'il n'est pas permis à une cité de perdre le patrimoine artistique reçu des anciens pour le transférer à une autre ville. (même référence).

Pour la construction des immeubles privés, il existe des

servitudes de façade, de hauteur, de formes architecturales et d'alignement, comme les textes suivants en donnent une idée :

Au Code de Justinien, Livre VIII, titre X, 1 et 3 : « Tu peux construire une salle de bain comme tu le désires, et lui superposer un édifice en observant toutefois la forme dans laquelle il est permis aux autres de construire au-dessus d'une salle de bain, c'est-à-dire, il faut que tu bâtisses au-dessus, en forme de voûte, que tu voûtes le bain lui-même et que tu ne dépasses pas la hauteur ordinaire. »

« Notre constitution dit que celui qui construit doit laisser douze pieds entre sa maison et celle de son voisin. »

Il est également interdit de construire en empiétant sur la rue ou la place. Pour construire une maison démolie en tournant la façade vers le jardin et non plus vers la rue, il faut la permission des magistrats. (Mêmes références).

Enfin et surtout pour la protection des perspectives monumentales et la mise en valeur des édifices publics, y a des textes assez explicites.

Au Code Théodosien, Livre XV, titre I, 25 et 46 :

« Il est déplorable que la beauté des monuments publics soit diminuée par la construction d'une demeure privée à côté et que les monuments qui ont augmenté la beauté d'une ville soit de notre temps soit les siècles précédents, soient livrés au public, par amour du gain. »

« Nous ordonnons que les maisons particulières touchant les édifices publics ou superposées, soient détruites et enlevées. Et pour l'avenir, nous décidons que si quelqu'un a l'intention de bâtir près des édifices publics, ayant ménagé un intervalle de quinze pieds entre les édifices publics et les édifices privés, il sache qu'il lui faut

construire de telle façon qu'à un tel intervalle, les édifices publics soient exempts de dangers. »

Et au Code de Justinien, Livre VIII, titre XII : « Il faut jeter bas tout ce qui, en n'importe quel lieu public, est reconnu avoir été édifié contre la beauté de la cité. »

Au Moyen-Age, la préoccupation de l'esthétique est à peu près nulle. Certes, on bâtit des cathédrales; des palais, des châteaux. Mais les particuliers élèvent des constructions sans ordre, à l'abri des remparts des villes. On aboutit à tracer au hasard des rues tortueuses et étroites ; on obtient des pâtés de maisons, tassées les unes contre les autres ; seuls, quelques édits, portant sur le pavage et le nettoyage des rues méritent d'être signalés, de même au XV^e siècle, la création d'une fonction de « Grand Maître de Maçonnerie », chargé de veiller au pavage des rues et de donner son avis sur l'emplacement des constructions particulières et les ouvrages touchant la voie publique, pour Paris seulement.

Du Moyen-Age à nos jours. — A la Renaissance, les Souverains commencent à se préoccuper du développement harmonieux des villes et surtout de la capitale. Dans des Lettres Patentes du 24 janvier 1553, Henri II met en évidence son intention « d'augmenter et de décorer » les villes et surtout la capitale, et de mettre en valeur les terrains inoccupés. Comme au Moyen-Age, on avait l'habitude de mettre beaucoup de saillies attenant aux maisons, on en vint à gêner rapidement la circulation. Aussi le Parlement de Paris, par arrêt du 5 juillet 1508, défend « à tous, de quelque état et condition qu'ils soient, que dorénavant, ils ne fassent ni ne renouvellent aucunes saillies ». On trouve les mêmes interdictions dans la déclaration du roi du 14 mai 1554, enregistrée au Parlement à la date du 12 juin. Elle prescrit encore qu'il devra être

« informé contre ceux qui auraient entrepris aucunes saillies aux bâtiments, pour être ensuite procédé à la démolition d'icelles (1) ». Le 16 juin de la même année, un arrêt de règlement interdit les saillies mobiles. Cette prohibition absolue est inscrite également dans deux ordonnances rendues sous le règne de Charles IX, l'une en 1560, l'autre le 22 novembre 1563, ainsi que dans les lettres patentes du 29 décembre 1564 (2).

Charles IX, par lettres patentes du 28 janvier 1563, avait ordonné le lotissement et la vente du Palais des Tournelles. Dans un mandement daté de Blois, du 24 mars 1572, il recommande aux Echevins de Paris le dégagement des abords du Marché Saint-Jean et donne comme raison : « Combien que nostre intention ait toujours esté et soyt encore de faire augmenter, décorer et embellir nostre dite ville (3) ».

Mais déjà en 1560, l'ordonnance royale d'Orléans réglait les servitudes d'aspect et les appliquait aux principales villes du royaume ; elle prohibait les façades à pans de bois et exigeait une façade de teinte approuvée par la ville.

Cette réglementation se précisa à mesure que la monarchie devint plus centralisée.

Après la prohibition absolue, nous arrivons à un stade moins rigoureux. Les saillies qui résultent de l'avancement ou de l'empiètement du corps même des constructions restent interdites, mais les autres peuvent être établies avec l'autorisation du grand voyer. C'est ce qui ressort de l'édit de décembre 1607 (4). On peut encore citer

(1) Isambert : anciennes lois françaises, t. XIII, p. 384.

(2) Delamarre : Traité de la police, t. VI, p. 326.

(3) Registres des délibérations du Bureau de la Ville de Paris, tome VI, p. 441.

(4) Isambert : op. cit. f. XV, p. 335.

à propos des saillies, l'ordonnance des Trésoriers de France du 26 octobre 1666, celle du 4 février 1683, du 1^{er} avril 1697, 14 décembre 1725, 23 octobre 1733, 25 mai et 17 décembre 1761, 31 décembre 1781 et la déclaration royale du 10 avril 1783.

Pour les servitudes d'aspect, l'édit de 1560 se trouve complété. En 1605, Henri IV vendant les terrains de l'ancien parc des Tournelles, impose aux acquéreurs l'obligation de construire des maisons d'une architecture symétrique. Il est question dans un contrat de vente du 5 août 1605 « d'un pavillon couvert d'ardoise ayant des arcades et une galerye... la muraille estant sur la dicte place Royale, en pierre de taille et en brique selon le desseing qui en a esté dressé par commandement de Sa Majesté... ». Dans un édit de juillet 1605, Henri IV précisait les conditions imposées aux propriétaires riverains de la Place Royale, devenue actuellement place des Vosges. Par lettres patentes du 28 mai 1607, il cédait au président de Harlay des terrains en vue d'y faire aménager une place et d'y construire des maisons de style fixé à l'avance (1).

Sous Louis XIV, la Prévôté des Marchands crée la place des Victoires par contrat passé avec le sieur Prédot le 12 septembre 1685, suivant le plan de Mansart. Les futurs ayants droit devaient être « tenus et obligés d'entretenir la dite façade en pareils état et symétrie sans y rien changer » (2). Le chapitre de Saint-Germain l'Auxerrois est autorisé le 18 octobre 1669 à construire un nouveau quartier près la rue de la Ferronnerie. Une servitude oblige à suivre le plan royal et à orner les façades de certains motifs d'architecture. Par lettres patentes du 7 avril 1699,

(1) Taxil : Recueil d'actes administratifs, p. 1 et 2, 1908.

(2) Félibien : Histoire de la Ville de Paris, tome IV.

le roi cède au Prévôt des Marchands de Paris les terrains de l'Hôtel Vendôme et du couvent des Capucins pour y ménager une place entourée d'immeubles. Le contrat du 8 mai 1699 passé avec les prévôts du roi, contient les prescriptions royales avec l'obligation de conserver à perpétuité l'architecture des façades (1).

Louis XV autorisa la ville de Paris à créer la place de la Concorde et la rue Royale, par lettres patentes du 21 juin 1757. L'exécution fut confiée à l'architecte Gabriel. Le roi créait les servitudes de dimensions et d'ornements attachées à cette place et aux rues voisines dans des lettres patentes du 30 octobre 1758 (2). Les adjudications de terrains réalisées en exécution de ces lettres par le Bureau de la Ville le 9 mai 1775 et même une vente antérieure du 11 avril 1769 mentionnent ces servitudes d'architecture déterminée et de symétrie qui sont encore en vigueur aujourd'hui.

Hauteur des maisons : le plus ancien règlement à Paris est l'ordonnance du bureau des finances du 18 août 1667 (3). Auparavant les façades des maisons étaient si hautes que les rues en étaient obscurcies du fait de leur étroitesse.

Cette ordonnance défend d'élever aucun mur de face « à la hauteur de plus de huit toises, depuis le rez-de-chaussée des rues, jusqu'à l'entablement ». Cependant la hauteur des combles n'était pas limitée, on y établit plusieurs étages par la suite.

Une déclaration du roi du 10 avril 1783 (4) vint mettre fin à ces excès. Elle fixe désormais la hauteur des maisons dans Paris eu égard à la largeur des rues et à la nature des matériaux employés : dans les rues de 10

(1) Recueil Taxil, op. cit. p. 84.

(2) Recueil Taxil : op. cit. p. 8.

(3) Delamarre : Traité de police, tome IX, p. 122.

(4) Isambert : Anciennes lois françaises, tome XXVII, p. 270.

mètres de largeur et au-dessus, les constructions en pierre pourraient atteindre 20 mètres de hauteur et celles en bois 16 mètres ; dans les rues de 8 à 10 mètres, 16 mètres de hauteur, etc.

Ainsi tout devait être renfermé dans une hauteur déterminée, les hauteurs des murs et des combles pouvant varier à condition que la hauteur totale fut comprise dans les hauteurs fixées d'après la largeur des rues.

Pour résoudre les difficultés d'application, des lettres patentes du 25 août 1784 vinrent modifier et compléter la première déclaration. On considère toujours la hauteur totale, mais l'élévation des combles ne peut excéder la moitié de la profondeur des maisons.

Révolution. — Dès 1791, le Corps Municipal de Paris se décide à tirer parti des ventes de biens nationaux pour favoriser l'embellissement de Paris et la commodité des Communications. En 1793, une commission temporaire d'artistes établit le « Plan des Artistes » et déposa un rapport traitant des questions d'hygiène et de circulation et proposant de « découvrir les monuments qu'on ne voyait point, de décorer la place de la Bastille et de proportionner la largeur des rues à leur importance au point de vue de la circulation générale.

Bref, ayant surtout détruit, la Révolution, en fait d'embellissements, s'en tint à ces projets.

Empire. — Napoléon voulut continuer l'œuvre d'embellissement commencée par la monarchie. Les travaux ne furent pas exécutés par le corps municipal, comme sous la monarchie, mais directement par un maître des requêtes, relevant du Ministre de l'Intérieur (1). Napoléon

(1) Décret du 11 janvier 1811.

fit exécuter certains ouvrages conçus avant 1789 : le dégagement du pont Saint-Michel, prévu par un édit de Septembre 1786 et la construction de l'église de la Madeleine, ordonnée par lettres patentes du 6 février 1763.

Sous l'Empire également, de nombreux monuments furent conçus : l'Arc de l'Etoile, le palais de la Bourse, le Conseil d'Etat, la Fontaine de la Bastille, etc. A cette époque également, nous voyons établir plusieurs servitudes de façades symétriques, place du Panthéon par exemple, ou bien introduites dans des aliénations de terrains faites par le Domaine. La rue de Rivoli est percée le long de la terrasse des Feuillants et plusieurs servitudes sont établies au sujet des Arcades ; elles seront étudiées plus loin.

Au sujet de l'extension des villes, il y a la loi du 16 septembre 1807. Une circulaire ministérielle élève au rang de ville toute agglomération de plus de 2.000 habitants. Un décret accorde aux maires deux années pour la confection de ces plans et leur enlève le droit de délivrer des alignements partiels à l'expiration de ces deux années. Telle est l'œuvre du Premier Empire.

La Restauration continue l'œuvre du Premier Empire. Le préfet de la Seine, Chabrol, commence le percement de la rue La Fayette, la construction du nouveau quartier Saint-Georges. Il préconise la création d'espaces libres et de jardins publics. Il fallait aussi reviser les édits relatifs aux saillies. Celui de 1607 qui réglait la question n'était plus respecté et les saillies envahissaient la voie publique. Des accidents se produisaient, tels que chutes de corniches, etc. Louis XVIII, par l'ordonnance du 24 décembre 1823 décréta que les saillies ne pourraient excéder certaines dimensions très restrictives. Les balcons étaient réglementés de très près. Une ordonnance de police du 9 juin 1824 précisa les conditions d'application.

Deux circulaires de 1816 et 1818 pressent les maires de

mettre à jour leurs plans d'alignement. Une loi du 18 juillet 1837 met au rang des dépenses obligatoires les frais de confection des plans généraux d'alignement.

Durant le II^e Empire, un décret du 26 mars 1852, donne aux préfets le pouvoir d'approuver les plans d'alignement présentés par les maires.

Napoléon III et le préfet Haussmann veulent avant tout rendre impossible le retour des émeutes, en traçant des rues larges et se coupant à angle droit (boulevard de Strasbourg et boulevard Saint-Michel. Haussmann aménagea des places vers lesquelles convergent des perspectives (places de l'Etoile et de la Nation). L'Etat et la ville de Paris créèrent des ensembles architecturaux quand ils vendirent les terrains acquis par expropriation. Des servitudes de droit privé furent à cet égard imposées aux acquéreurs.

Quant à la hauteur des maisons, le décret législatif du 26 mars 1852, qui sera étudié plus loin, en annonce d'autres relatifs à la hauteur des maisons. En effet, un décret du 27 juillet 1859 fixait une hauteur maximum d'après la largeur des voies, pour les maisons donnant sur la rue et pour celles qui bordent les cours intérieures. De même, un minimum de deux mètres était exigé entre chaque étage de maison.

Au début de la III^e République, Alphand, directeur des Travaux de Paris, reprend les plans d'Haussmann. En 1886, la Bourse du Commerce fut installée dans l'ancienne Halle aux blés. Les terrains bordant ce monument sont revendus grevés d'une servitude architecturale de droit privé.

Le décret des 22-30 juillet 1882 (1) régit à nouveau les saillies permises dans la ville de Paris. Pour les

(1) Duvergier : Collection des lois, XXIV, p. 397.

saillies dites de grande voirie, le nouveau décret autorisait les grands balcons plus facilement. Pour les saillies dites de petite voirie, elles étaient accordées plus facilement : marquises, bannes, enseignes. Des constructions légères appuyées sur les balcons étaient admises. Ce décret abandonnait la distinction des saillies mobiles et des saillies fixes au profit d'une nouvelle distinction encore en usage : saillies inhérentes au gros œuvre du bâtiment, saillies n'en faisant pas partie intégrante. L'administration se réservait la possibilité de permettre par faveur des saillies exceptionnelles. Les façades devenant mornes et sans décoration, le préfet de la Seine accorda très souvent les saillies exceptionnelles, ce qui fit apparaître les bow-windows et les vérandas modernes. Mais ce système d'exceptions pouvait entraîner l'arbitraire. C'est alors qu'intervient le nouveau décret du 13 août 1902.

Pour la hauteur des maisons un décret du 18 juin 1872 assigne des dimensions minima aux cours et courettes. Le décret du 23 juillet 1884 (1) s'efforça de compléter les précédents. On peut ainsi le résumer : la hauteur des maisons, quelque soit leur situation, est déterminée d'après la largeur des voies ou espaces en bordure desquels elles sont situées. Les maisons ne peuvent comprendre plus de sept étages ; les cours intérieures doivent avoir une surface minima.

Mais la réglementation de la hauteur des maisons était illogique ; il n'y avait pas proportion réelle entre la largeur des rues et la hauteur des maisons riveraines ; ainsi, que la voie eut 9 mètres 74 ou tout près de 20 mètres, le constructeur avait droit à la même façade de 18 mètres de hauteur.

(1) Duvergier, op. cités, tome LXXXIV, p. 258.

Ce décret fut abrogé à son tour et remplacé par celui du 13 août 1902 encore en vigueur. Nous abordons la législation actuelle.

SECTION II : LÉGISLATION ACTUELLE

CHAPITRE I : DOMAINE D'APPLICATION

Nous avons vu l'historique de la question et passé en revue les principales lois édictées au sujet des perspectives dont beaucoup ne sont plus applicables à l'heure actuelle. La présente section sera consacrée à l'étude des lois et règlements en vigueur aujourd'hui. Ce domaine d'application des lois en vigueur peut se subdiviser en deux : législation générale et législation spéciale.

I. — LÉGISLATION GÉNÉRALE

Les textes employés pour protéger les perspectives monumentales peuvent se ranger sous deux rubriques :

Constructions et, affichage, panneaux, enseignes, c'est-à-dire publicité.

a) *Les constructions.* — Il s'agit d'en surveiller l'emplacement, les saillies et la hauteur. La protection ou la création des perspectives dépend tout d'abord de l'emplacement des constructions des particuliers. Or, les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voirie sont délivrées par l'autorité compétente, après que le maire aura donné son avis dans le cas

où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même (art. 98 de la loi du 5-6 avril 1884 sur l'organisation communale). C'est la règle générale. L'article 136 (14) de la loi du 5 avril 1884 (1) impose à toute commune un plan général d'alignement et de nivellement.

Hauteur des constructions. — Dans les agglomérations, la hauteur est réglementée par arrêté du maire. C'est donc au moyen de l'hygiène qu'on peut arriver à sauvegarder l'esthétique. En effet la loi 15 février 1902 (2) donne au maire certains pouvoirs : art. 1 : « Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer après avis du Conseil municipal et sous forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire... les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, etc.

Art. 11 : Dans les agglomérations de 20.000 habitants et plus, aucune habitation ne peut-être construite sans un permis du maire constatant que dans le projet qui lui a été soumis les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire prévu à l'article 1, sont observées.

A défaut par le maire de statuer dans le délai de vingt jours, à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux.

L'autorisation de construire peut être donnée par le préfet en cas de refus du maire.

Saillies. — Les saillies sont autorisées dans les limites permises par les arrêtés municipaux sur la question. Elles sont autorisées sous forme d'occupations temporaires ou

(1) D. P. 1884-4-53.

(2) S. 1902-352. Lois annotées.

de permissions de voirie. Ce sont des faveurs et non des droits. Le maire peut les refuser ou les retirer sans toutefois tomber dans l'arbitraire, mais il le peut par exemple, motif pris des nécessités de la circulation et de la sécurité publiques. La loi du 5 avril 1884, article 97, le lui permet, lui donnant la police de la sûreté et commodité du passage dans les rues et voies publiques, et le maintien du bon ordre. Le premier point vise les saillies, le second vise l'affichage, au cas où des placards menaceraient de troubler l'ordre ou offenseraient la morale.

b) *Affichage*. — Panneaux, enseignes lumineuses. L'affichage est réglementé par trois textes principaux :

La loi du 29 juillet 1881 (1) sur la presse contient un chapitre 3, consacré à l'affichage. Mais elle se borne à prendre un certain nombre de dispositions au sujet des affiches administratives et électorales et relatives à leur protection. De plus elle proclame la liberté générale en matière d'affichage.

Citons les articles 15 et 16 de cette loi :

Art. 15. — Dans chaque commune, le maire désignera par arrêté, les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique. Il est interdit d'y placarder des affiches particulières ».

Art. 16. — Les professions de foi, circulaires et affiches électorales pourront être placardées, à l'exception des emplacements réservés par l'article précédent, sur tous les édifices publics autres que les édifices consacrés aux cultes et particulièrement aux abords des salles de scrutin ».

Ces mesures sont devenues très vite insuffisantes vu le développement de l'affichage commercial, étudié dans la

(1) D. 1881-4-65.

première partie. Vers 1902, les bas-reliefs de Dalou, place de la République, les groupes de Carpeaux sur la façade de l'Opéra, la façade de la Mairie du X^e arrondissement avaient subi des dommages du fait des affiches. C'est à ce moment que fut votée la loi du 27 janvier 1902 (1), qui modifiait l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881, ci-dessus cité.

Voici le texte de cette nouvelle loi :

Art. 1. — Par dérogation à l'art. 16 de la loi du 29 juillet 1881, les maires et à leur défaut, les préfets dans les départements, le préfet de la Seine à Paris, ont le droit d'interdire l'affichage, même en temps d'élections, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique.

Les contrevenants seront punis d'une amende de 5 à 15 francs par contravention.

Art. 2. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

La loi de 1881 et celle de 1902 peuvent ainsi se concilier :

1° On ne peut jamais apposer de placards particuliers dans les lieux désignés par le maire pour recevoir des affiches de lois et des actes de l'autorité publique.

2° De par la loi du 27 janvier 1902 le maire ou le préfet peuvent protéger en tous temps par un arrêté, les édifices et monuments artistiques par l'interdiction de toute affiche.

3° Aux termes de l'article 16 de la loi de 1881, combiné avec l'article 1 de la loi du 27 janvier 1902 : « les professions de foi, circulaires et affiches électorales pourront être placardées en principe sur tous les édifices publics, aux abords des salles de scrutin à l'exception : 1° des édifices consacrés au culte ; 2° des lieux exclusivement destinés, par arrêté municipal, à recevoir les affiches des

(1) D. 1902-4-27.

lois et autres actes de l'autorité publique ; 3° des édifices ou monuments sur lesquels, à raison de leur caractère artistique, le maire ou le préfet a interdit l'affichage.

En présence du développement de la publicité, ces dispositions n'ont pas tardé à devenir insuffisantes, d'autant plus que la loi du 27 janvier 1903 qui se réfère à l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 ne vise que les édifices publics et que les mesures protectrices qu'elle prévoit dépendent entièrement de la vigilance des maires et préfets.

Pour compléter ces textes, le Parlement vota la loi du 20 avril 1910 (1), perfectionnant la protection des perspectives monumentales en même temps que celle des sites. La question des sites venait d'être réglée par la loi maintenant abrogée du 21 avril 1906.

Voici le texte de la loi du 20 avril 1910 :

Art. I. — *L'affichage est interdit sur les immeubles et monuments historiques classés en vertu de la loi du 30 mars 1887, ainsi que les monuments naturels et dans les sites de caractère artistique classés en vertu de la loi du 21 avril 1906.*

Il peut être également interdit autour des dits immeubles, monuments ou sites dans un périmètre qui sera, pour chaque cas particulier, déterminé par arrêté préfectoral sur avis conforme de la commission des sites.

Art. II. — *Toute infraction aux dispositions du précédent article sera punie d'une amende de 25 à 1.000 francs. L'article 463 du Code pénal est applicable.*

Art. III. — *Cette loi s'applique à l'Algérie.*

Cette loi complète efficacement la législation antérieure. Elle interdit directement et de façon formelle l'affichage

(1) D. 1911-4-43.

sur les monuments historiques classés en vertu de la loi du 30 mars 1887 et dans les sites et monuments naturels de caractère artistique classés d'après la loi du 21 avril 1906. Elle permettait au préfet d'interdire par arrêté l'affichage dans un certain périmètre autour de ces sites.

La loi du 20 avril 1910 n'a pas pour effet de limiter aux monuments et sites artistiques ou historiques classés la protection nécessaire contre un affichage envahissant ; des arrêtés préfectoraux ou municipaux peuvent être légalement pris pour interdire, en vertu de la loi de 1902, l'apposition d'affiches sur des monuments publics non classés. Toutefois ces arrêtés ne pourraient prohiber l'affichage dans un certain périmètre autour des dits immeubles, car la loi de 1902, à la différence de celle de 1910, est muette à ce sujet.

Enfin un dernier texte est venu circonscrire l'affichage électoral qui déjà avant la guerre venait périodiquement consteller toutes les murailles de placards énormes et multiples, intitulés : « Abjecte manœuvre », « Simple question », « Au pied du mur », etc. La loi du 20 mars 1914 (1) a mis fin à cette débauche de prose et d'affiches qui devenait menaçante pour les perspectives monumentales, toute réjouissante qu'elle puisse être pour les électeurs. Son article 1 est ainsi conçu :

« Pendant la durée de la période électorale de toutes les élections, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales.

Dans chacun de ces emplacements, une surface égale sera attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats. »

(1) D. 1914-4-24.

Un nombre maximum d'emplacements est fixé pour chaque commune d'après le nombre de ses électeurs.

Les enseignes lumineuses peuvent parfois, du fait de leurs dimensions, faire partie des saillies et être soumises à leur réglementation. En tout cas, dans les villes et agglomérations qui n'ont pas demandé l'application du régime du décret du 26 mars 1852, elles restent libres. Mais il se pourrait qu'une ville vende des terrains communaux ou revende après expropriation des parcelles en bordure de voies publiques, elle pourrait en ces cas introduire des servitudes dans le cahier des charges : de façade, prohiber les enseignes, etc.

Les panneaux-réclames sont interdits dans les mêmes lieux que les affiches par les lois de 1902 et de 1910. Lorsqu'ils sont installés sur le domaine public ou privé, ils sont soumis à une réglementation spéciale qui sera étudiée plus loin.

Les affiches, panneaux, enseignes sont frappés par une législation fiscale qui mérite d'être résumée. Elle a cherché à arrêter l'invasion de la publicité en la frappant lourdement, mais elle a échoué : affiches et panneaux continuent toujours à se multiplier.

Pour lutter contre les panneaux-réclames et protéger les paysages, le Parlement avait voté une taxe spéciale sur ces panneaux par la loi du 12 juillet 1912 (1) :

Art. 1. — Les affiches dites panneaux-réclames, affiches-écrans ou affiches sur portatif spécial, c'est-à-dire les affiches de toute nature imprimées, peintes ou constituées au moyen de tout autre procédé qui seront établies sur toute partie d'un immeuble bâti ou non, autre qu'un mur de maison ou de clôture et au delà d'un périmètre de 100 mètres autour de toute agglomération de maisons ou de

(1) Sirey 1913. Lois annotées, p. 367.

bâtiments, sont soumises à une taxe annuelle de timbre, dont la quotité est déterminée ci-après.

La quotité a été remaniée plusieurs fois depuis, mais c'est le principe de taxation qu'il est intéressant de retenir. Lors de la discussion parlementaire, la commission de la Chambre voulut étendre la portée du texte : Il lui a paru en effet qu'on ne devait pas se borner à frapper les affiches et panneaux établis ailleurs que sur un mur de maison ou de clôture et au delà d'un périmètre de cent mètres, autour de l'agglomération, mais qu'il faut, à l'intérieur même de ce périmètre aussi bien qu'au delà, frapper les affiches ou panneaux placés au dessus des murs des maisons ou au dessus des toits. On n'a pas le droit de cacher les monuments d'une ville plus que les sites eux-mêmes.

Mais le gouvernement ayant annoncé qu'il préparait un projet distinct pour l'affichage dans les villes et ayant insisté pour que sans aucun retard on votât celui-ci qui est relatif à la protection des sites, la commission prenant acte de la promesse gouvernementale s'est bornée à l'examen du projet relatif aux sites. La loi du 17 juillet 1923, article 41, double les droits des affiches ne rentrant pas dans les catégories visées par la loi du 12 juillet 1912.

Lors de la discussion de cette dernière loi, M. Joseph Denais avait fait remarquer qu'on pouvait tourner cette loi en établissant les affiches réclames non sur des murs droits, mais sur des quadrilatères quelconques, en entourant d'une clôture une bande de terrain. Un jugement du tribunal civil des Bouches-du-Rhône en date du 27 janvier 1930 résout une affaire où le défendeur avait exactement employé cet expédient. Malheureusement, allant contre l'esprit de la loi, le tribunal donne raison au défendeur et déclare que ces affiches ne sont pas assujetties à la loi

de 1912 (1). Mais le 1^{er} juillet 1931, le Tribunal civil de Valence a rendu un jugement en sens exactement contraire (2).

Il est regrettable qu'on puisse si facilement tourner la loi du 12 juillet 1912. A défaut d'un texte spécial, il appartient à l'Administration du Timbre et de l'Enregistrement, au moyen d'une des subtilités fiscales dont elle a le secret, d'empêcher les afficheurs de se dérober aux droits qui frappent les panneaux. Et les tribunaux devraient l'aider dans cette tâche.

A titre documentaire, il est bon de connaître les impôts et taxes supportées par la publicité (3).

Affiches volontaires sur papier. Elles sont assujetties au droit de timbre spécial créé par l'article 99 du Code du Timbre. Il faut qu'elles soient apposées dans un lieu public et qu'elles ne constituent pas des enseignes. Par lieu public, il faut entendre local accessible aux citoyens ou à une classe de citoyens, remplissant certaines conditions. L'enseigne est une affiche apposée par les particuliers sur leur demeure, pour faire connaître leur genre de commerce.

D'après l'article 114 C.T. l'exemption d'impôt n'est applicable ni aux enseignes lumineuses réunissant les caractères spécifiques définis aux articles 111 et 113 C.T. ni aux enseignes éclairées la nuit au moyen d'un dispositif spécial.

Sont donc soumises à la taxe, les annonces apposées par les commerçants sur leurs établissements pourvu qu'elles soient visibles d'un lieu public.

(1) D.H. 1930, p. 246.

(2) La Semaine Juridique, 18 octobre 1931.

(3) Ces renseignements sont empruntés au « Traité des Droits d'enregistrement », d'E. Maguero, 1928.

1° Les annonces lumineuses permanentes.

2° Les annonces lumineuses non permanentes produites par des projections intermittentes et combinaisons de lettres.

3° Annonces éclairées la nuit au moyen d'un dispositif spécial.

Affiches volontaires sur papier ordinaire, imprimées ou manuscrites, apposées dans un lieu non couvert.

L'article 100 C.T. les assujettit aux droits suivants :

Affiches ne dépassant pas 12 centimètres et demi carrés : 36 centimes ; au-dessus de 12 décimètres et demi carrés jusqu'à 25 décimètres carrés : 72 centimes ; au-dessus de 25 décimètres jusqu'à 50 décimètres carrés : 1 fr. 08 ; au-dessus de 50 décimètres carrés jusqu'à 2 m² : 1 fr. 44 ; au-delà de cette dimension, 72 centimes en plus par m² ou fraction de m². Sans addition de décimes.

Affiches sur papier préparé ou protégé. — L'article 105 C.T. les assujettit à un droit égal à deux fois celui fixé pour les affiches sur papier ordinaire.

Affiches apposées dans un lieu couvert public. — D'après l'article 106 C.T., elles sont soumises à un tarif double de celui applicable aux affiches placées à l'extérieur.

Affiches multiples. — Contenant plus de cinq annonces distinctes, le tarif est double ; article 110 C.T.

Affiches peintes. — L'article 108 C.T. vise les affiches peintes. Il faut qu'elles soient placées dans un lieu public et qu'elles n'aient pas le caractère d'enseignes. Elles sont soumises pour leur durée à un droit de timbre de 6 fr. par m² ou fraction de m². Ce droit est de 12 francs par m² si l'affiche contient plus de cinq annonces distinctes.

Affiches lumineuses et éclairées, permanentes. — L'article 111 C.T. les assujettit à une taxe spéciale : 24 francs

par m² ou fraction de m² pour la première année : 12 fr. pour les autres.

Ces droits sont doublés lorsque les affiches sont établies dans les limites d'une commune dont la population dépasse 100.000 habitants. Pour Paris, le droit est triplé. En outre, les tarifs ainsi déterminés sont doublés pour toutes les affiches contenant plus de cinq annonces distinctes ou dont la superficie est supérieure à 50 m².

Affiches lumineuses non permanentes. — L'article 113 Code du Timbre, met un droit de 12 francs par m² ou fraction de m² par mois. Ce droit est doublé lorsque les affiches sont établies dans les limites d'une commune dont la population dépasse 100.000 habitants. Pour Paris, le droit est triplé. Ces tarifs sont doublés pour toutes les affiches supérieures à 50 m².

Affiches et enseignes éclairées par une source lumineuse mais non lumineuses par elles-mêmes ; elles paient les impôts des affiches lumineuses permanentes.

Panneaux-réclames. — L'article 118 C.T. les soumet à une taxe spéciale, si l'affiche est établie sur toute partie d'un immeuble bâti ou non, autre qu'un mur de maison, ou de clôture si elle est placée en dehors de toute agglomération ou de bâtiments. L'article 119 C.T. fixe ainsi la taxe : 60 francs par mètre carré pour les affiches d'une dimension inférieure à 8 m² ; 1.200 francs par m² pour affiches d'une superficie de 6 m² et de moins de 10 m² ; 2.400 francs par m² pour les affiches d'une superficie comprise entre 10 m² et 20 m² ; 4.800 francs par m² si la superficie est supérieure à 20 m².

Ces tarifs sont doublés si l'affiche contient deux annonces, triplés si trois annonces, quadruplés si elle renferme quatre annonces ou plus. Toute fraction de m² compte pour un m². Taxe due pour l'année entière.

La ville de Paris est autorisée à percevoir une surtaxe municipale égale au 1/4 du droit perçu au profit de l'Etat (article 123 C.T.).

II. — LÉGISLATION SPÉCIALE

Trois sortes d'agglomérations ont des lois spéciales au sujet des perspectives monumentales, elles seront passées en revue successivement en gardant pour chacune le plan de la section précédente.

a) Villes et villages soumis à la loi du 14 mars 1919, sur les plans d'extention modifiée par celle du 19 juillet 1924.

b) Législation applicable à l'Alsace-Lorraine.

c) Législation applicable à Paris et aux villes ayant réclamé l'application du décret-loi du 26 mars 1852.

Législation applicable aux villes et villages obligés d'avoir un plan d'extention et d'embellissement. — La loi du 14 mars 1919 (1), modifiée par celle de 19 juillet 1924 (2) impose à toute ville de 10.000 habitants et plus d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Ce projet comprend : 1° Un plan qui fixe la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier, détermine les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de jeux, parcs, espaces libres divers et indique les réserves boisées ou non à constituer ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics.

2° Un programme déterminant les servitudes hygié-

(1) D. 1922-4-209.

(2) S. 1927, page 751.

riques, archéologiques, esthétiques, ainsi que toutes les autres conditions y relatives et en particulier les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions, etc.

3° Un projet d'arrêté du maire, pris après avis du Conseil Municipal et réglant les conditions d'application des mesures prévues au plan et au programme.

Ces obligations s'appliquent :

1° A toutes les communes du département de la Seine.

2° Aux communes en voie d'accroissement, dont la liste aura été établie par le Conseil général du département, sur proposition de la commission départementale d'aménagement et approuvée par le préfet, ainsi qu'à celles qui auront demandé leur assujettissement à la présente loi et leur inscription sur cette liste par délibération du Conseil Municipal approuvée par le préfet après avis favorable de la Commission d'embellissement des villes et villages.

3° Aux stations balnéaires, maritimes hydrominérales, climatiques, etc, dont la population, qu'elle qu'en soit l'importance, augmente de 50 % ou plus à certaines époques de l'année et dont la liste sera établie par le préfet dans chaque département.

4° Aux agglomérations quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique et historique, et inscrites sur une liste qui devra être établie par les commissions départementales des sites et revisée par la commission supérieure d'aménagement.

5° Aux groupes d'habitations et aux lotissements créés ou développés par des associations, sociétés ou particuliers.

Les associations, sociétés et particuliers qui s'occupent de lotissements devront préalablement déposer à la mairie un projet concordant avec le projet d'aménagement et comportant entre autres choses :

Le cahier des charges des ventes ou locations stipulant

les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques du groupe ou lotissement.

Le maire ou à son défaut le préfet pourra exiger la réserve d'espaces libres (places, terrains de jeux) et d'emplacements destinés à des édifices et services publics.

Le maire ou à son défaut le préfet, après avis de la commission départementale, pourra interdire le lotissement si le terrain est impropre à l'habitation, si le lotissement porte atteinte à une réserve boisée, à un site, s'il est dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation.

Parmi les organes chargés de conseiller les municipalités dans ce travail, il y a dans chaque département : Une commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages, composée du Conseil Départemental d'hygiène, de la Commission départementale des sites et monuments naturels, du Conseil départemental des bâtiments civils et de quatre maires désignés par le Conseil général. Pour le département de la Seine, la commission d'aménagement et d'extension de ce département comprend dans ses 98 membres : les membres de la commission départementale des sites.

Cette commission entend les délégués des sociétés d'architecture, d'art, d'archéologie, d'histoire, d'agriculture, de commerce, d'industrie et de sport...

Cette commission donne son avis sur les projets établis par les Municipalités, sur les servitudes esthétiques ou hygiéniques résultant des projets qui lui sont soumis, etc.

Il y a au Ministère de l'Intérieur une commission supérieure d'embellissement et d'extension des villes chargée d'établir les règles générales qui guideront les municipalités dans l'application de la présente loi.

On voit que dans ces lois, il est fait application des conceptions modernes d'urbanisme. On prévoit la cons-

truction des villes par « zones », c'est-à-dire la spécialisation des quartiers : zone d'habitation, avec parcs et jardins, zone industrielle où seront placées les usines, zone commerçante, etc. Cette disposition doit faire disparaître la promiscuité gênante, malsaine et inesthétique qui résulte du voisinage des usines souvent placées dans des quartiers surpeuplés.

Citons une récente application jurisprudentielle des lois précédentes : Le Conseil d'Etat a jugé le 8 juillet 1927 (1) qu'un plan d'aménagement ne peut avoir d'effets à l'égard des propriétaires des immeubles atteints par lui qu'à partir de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique dudit plan et qu'en ce cas le maire qui refuse une autorisation de bâtir, motif pris que le terrain de construction est réservé sur le plan, commet un excès de pouvoir.

Pour la hauteur des constructions, il peut y avoir des servitudes de créées, comme il est dit dans le texte précédent. Pour le reste, c'est le droit commun qui s'applique, c'est-à-dire la réglementation d'après la loi sanitaire du 15 février 1902. Les saillies et la publicité rentrent également dans le droit commun.

b) *Législation spéciale à l'Alsace-Lorraine.* — A l'heure actuelle, la législation applicable en Alsace-Lorraine n'est pas encore le droit commun, mais très souvent se ramène à un compromis entre le droit commun et les lois locales datant de l'occupation allemande. Tel est le cas pour la réglementation de l'affichage que nous étudierons spécialement, le régime des constructions ne présentant rien de particulier.

C'est la loi locale du 10 juillet 1906 qui en premier lieu

(1) Sirey 1928-3-65.

a réglementé l'affichage public pour l'Alsace-Lorraine, après avoir été discutée par le Landesausschuss. On peut ainsi résumer cette loi :

1° C'est la police locale qui a compétence pour désigner un ou plusieurs emplacements dans des lieux ouverts au public et uniquement réservés aux affiches officielles qui doivent être blanches.

2° Les affiches privées ou non officielles ne peuvent être apposées sans l'agrément de la police locale. Naturellement, les enseignes et raisons sociales des commerçants, les journaux, imprimés électoraux, etc. échappent à cette règle.

3° La police locale peut désigner des emplacements pour l'affichage privé, mais à son gré et de plus, limitativement. Mais le maire garde la faculté de déroger dans des cas exceptionnels à l'obligation d'utiliser ces emplacements. Très souvent, les maires ont usé de ces dispositions. D'ailleurs des instructions ministérielles leur permettaient lorsqu'ils feraient installer des emplacements de régler par délibération du Conseil Municipal leur utilisation (article 54 de la loi communale locale) ainsi que l'établissement du tarif afférent à ces emplacements (article 75 de la même loi).

En fait les communes prirent en régie le service d'affichage public ou le concédèrent à un entrepreneur. C'était donc un monopole de fait qui devint une source de revenus pour les communes. Cette législation locale en faveur des communes s'opposait complètement à la loi française du 29 juillet 1887 sur la liberté de la presse qui permet aux particuliers d'apposer librement des affiches exception faite de quelques restrictions déjà vues. Or, cette loi a été introduite avec le droit et la procédure pénale française par décret du 25 novembre 1919 en Alsace-Lorraine. A partir de ce moment, les entreprises d'affi-

chage ont commencé à louer de particuliers des emplacements et ont fait concurrence aux régies municipales d'affichages comme à Mulhouse et à Colmar et aux concessionnaires comme à Strasbourg et à Metz. A Strasbourg, le caractère monumental de cette vieille ville en fut modifié. Sur les vieilles maisons on vit apparaître de gigantesques panneaux-réclames ; les murs des quais de l'Ill et les toits des lavoirs furent recouverts d'affiches ; les pignons qui dominent les toits environnants près de la cathédrale furent badigeonnés de teintes vives et reçurent des réclames peintes en lettres énormes. Le préfet du Bas-Rhin tenta en 1924 d'enrayer cette invasion en appliquant la loi du 20 avril 1910, mais il en fit une application inexacte comme le fit ressortir l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 février 1927 (1) :

« La loi du 20 avril 1910 a été applicable en Alsace-Lorraine jusqu'à la loi du 29 juillet 1925.

Des termes de l'article 1 de la loi du 20 avril 1910 qui permet au préfet d'interdire l'affichage autour des monuments et sites classés, dans un périmètre déterminé par lui pour chaque cas particulier, il résulte que le périmètre de protection doit être en principe fixé pour chacun des monuments classés dont la perspective est à sauvegarder.

Une zone de protection englobant un ensemble de monuments classés peut cependant être établie. Mais le préfet excède ses pouvoirs en fixant un périmètre destiné à protéger non seulement les monuments classés qui y sont compris, mais aussi des sites et monuments non classés, ne formant pas un ensemble avec les monuments classés. »

Mais en 1925, on rétablit la situation antérieure à l'introduction de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Le décret du 28 mars 1922 (2) avait introduit dans les départe-

(1) D. 1927-3-37.

(2) D.P. 1922-4-110.

tements du Haut-Rhin, Bas-Rhin et de la Moselle, la loi du 21 avril 1906 sur les sites. La loi du 29 juillet 1925 (1) ratifie ce décret et stipule dans son article 2 : « Les conseils municipaux des trois départements désignés à l'art. 1 peuvent autoriser les maires à établir par voie d'arrêté de police locale des règles concernant l'affichage conformément à la loi alsacienne-lorraine du 7 novembre 1910 sur la protection de l'aspect local et celle du 10 juillet 1906 sur l'affichage, qui sont maintenues en vigueur. »

Malgré cela, la loi de 1881 restait applicable.

A la suite de la loi de 1925, le Conseil municipal de Strasbourg, fixe le 25 avril 1925, les nouveaux tarifs applicables à son concessionnaire. Metz crée une société municipale d'affichage et le 16 août 1927, le maire de Colmar fixe les emplacements pour l'affichage officiel et pour l'affichage privé. Mais de leur côté, les agences d'affichages, fortes de la loi de 1881 toujours en vigueur, continuent d'exercer leur activité comme auparavant.

A la suite d'un procès, le tribunal cantonal de Colmar se trouve juger la question le 31 octobre 1928. La loi de 1881 restait en vigueur d'un côté, en contradiction avec les lois locales de 1906 et 1910 maintenues par la loi du 29 juillet 1925. Le juge cantonal estima que les lois et décrets maintenus en vigueur en Alsace-Lorraine n'y sont applicables qu'en tant qu'ils ne sont pas contraires aux lois françaises introduites et qu'en principe une loi d'intérêt général prime une loi d'intérêt local. L'agence inculpée était renvoyée des fins de poursuites.

Mais la Cassation a jugé autrement par arrêt du 14 novembre 1930 (2). Cassant le jugement du Tribunal cantonal de Colmar, elle déclare que l'arrêté du Maire de

(1) D. P. 1926-4-94.

(2) Gazette du Palais, 3 décembre 1930, page 812.

Colmar qui vise la loi du 29 juillet 1925 et les textes auxquels elle se réfère, ainsi que la délibération du Conseil municipal qui l'autorise, a été pris par le juge cantonal de Colmar dans les limites de ses attributions et cela notwithstanding l'introduction dans les départements de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse (article 2 du décret du 29 juillet 1925).

On aboutit donc à créer un monopole de fait au profit des communes alsaciennes-lorraines. Il semble donc que malgré la loi de 1881, les particuliers ne puissent afficher librement comme partout ailleurs. La jurisprudence à venir éclaircira ce point. Il semble d'ailleurs que pour l'esthétique, ce soit un bien, car les réclames seront désormais localisées dans des lieux où elles ne gêneront point, et non plus répandues un peu partout.

c) *Législation applicable à Paris et à certaines villes.* — La ville de Paris a toujours eu une législation spéciale. Sous l'ancien Régime, il y avait déjà des édits particuliers tels celui de 1607 et celui de 1783 qui sont encore applicables. A l'heure actuelle, elle jouit d'un régime spécial comme certaines autres villes qui en ont obtenu l'application. Nous employons le même plan que précédemment pour traiter la question du domaine d'application : Constructions (emplacement, hauteur, saillies) et Publicité (affiches, panneaux, enseignes).

I) *Constructions.* — L'emplacement des constructions est réglementé par le décret-loi du 26 mars 1852 (1), complété depuis par l'article 118 de la loi de finances du 13 juillet 1911 :

Art. I. — Les rues de Paris continueront d'être soumises au régime de grande voirie.

(1) D. 1852-4-102.

Art. II. — Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues de Paris, l'administration aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres.

Elle pourra pareillement comprendre dans l'expropriation, des immeubles en dehors des alignements, lorsque leur acquisition sera nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles.

Les parcelles de terrain acquises en dehors des alignements et non susceptibles de recevoir des constructions salubres, seront réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés, conformément à l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807.

La fixation du prix de ces terrains sera faite suivant les mêmes formes et devant la même juridiction que celle des expropriations ordinaires.

L'article 58 de la loi du 3 mai 1847 est applicable à tous les contrats et actes relatifs aux terrains acquis pour la voie publique par simple mesure de voirie.

Art. III. — A l'avenir, l'étude de tout plan d'alignement de rue devra nécessairement comprendre le nivellement ; celui-ci sera soumis à toutes les formalités qui régissent l'alignement.

Tout constructeur de maisons, avant de se mettre à l'œuvre, devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au devant de son terrain et s'y conformer.

Art. IV. — Il devra pareillement adresser à l'administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'il projette et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité ainsi que de la conservation des perspectives monu-

mentales et des sites, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse.

Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au Secrétariat de la Préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer ses travaux d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction.

Une coupe géologique des fouilles pour fondation de bâtiment sera dressée par tout architecte constructeur et remise à la préfecture de la Seine.

Art. V. — La façade des maisons sera constamment tenue en bon état de propreté. Elles seront grattées, repeintes ou badigeonnées, au moins une fois tous les dix ans, sur l'injonction qui sera faite au propriétaire par l'autorité municipale.

Les contrevenants seront passibles d'une amende qui ne pourra excéder 100 francs.

Art. VI. — Toute construction nouvelle dans une rue pourvue d'égouts devra être disposée de manière à y conduire ses eaux pluviales et ménagères.

La même disposition sera prise pour toute maison ancienne en cas de grosses réparations et en tout cas avant dix ans.

Art. VII. — Il sera statué par un décret ultérieur, rendu dans la forme des réglemens d'administration publique, en ce qui concerne la hauteur des maisons, les combles et les lucarnes.

Art. VIII. — Les propriétaires riverains des voies publiques empierrées supporteront les frais de premier établissement des travaux d'après les règles qui existent à l'égard des propriétaires riverains des rues pavées.

Art. IX. — Les dispositions du présent décret pourront être appliquées à toutes les villes qui en feront la demande par des décrets spéciaux rendus dans la forme des réglemens d'administration publique.

L'article IV précité a été complété par la loi du 31 décembre 1917 par les dispositions suivantes :

« En cas d'infraction aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, le préfet, en déférant au tribunal compétent le procès-verbal de contravention demandera au Conseil de préfecture, en matière de grande voirie et au tribunal de simple police en matière de petite voirie, de statuer d'urgence sur la discontinuation des travaux.

Le Conseil de préfecture ou le tribunal de simple police après avoir entendu le contrevenant ou l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les quarante huit heures, ainsi que le représentant de l'administration et s'il y a lieu tel expert qu'il aura désigné, pourra ordonner la cessation immédiate des travaux jusqu'à la solution définitive prononçant sur la contravention. La décision sera exécutoire sur minute et nonobstant opposition ou appel.»

Actuellement, près de deux cents villes ont obtenu l'application totale ou partielle de ce décret de 1852. Il faut remarquer en effet que les villes peuvent demander l'application d'une partie seulement du décret. La loi du 10 avril 1912 étend le périmètre des expropriations pour les modifications apportées aux rues de Paris et des villes soumises au décret-loi de 1852, aux parties restantes, qui ne sont pas d'une étendue ou d'une forme telle qu'on y puisse élever des constructions en rapport avec l'esthétique de la voie.

a) *Hauteur des bâtiments.* — Certains textes de l'ancien régime, telle la déclaration du roi du 10 avril 1783 et certaines lois secondaires de la période révolutionnaire sont encore applicables. Mais le texte général réglant la question est le décret du 13 août 1902 (1), modifié par le décret du 13 décembre 1907 (2).

(1) J.O. du 22 août 1902.

(2) J.O. du 20 décembre 1907.

Ce texte du 13 août 1902 réglemente à la fois les hauteurs et les saillies des constructions parisiennes. Les constructeurs doivent se maintenir dans les limites d'un contour-enveloppe, d'un profil d'ensemble bien déterminé, sur lequel ils ne doivent empiéter en aucun cas, mais à l'intérieur duquel ils sont libres. Au contraire, dans les décrets antérieurs, il y avait une cote particulière aux parties des maisons. Ce contour-enveloppe dans lequel doivent être enfermées les hauteurs et saillies permises s'appelle : un « gabarit ».

L'article 1 établit le gabarit de la construction proprement dite qui s'applique aux façades et toitures et le gabarit des saillies de cette construction qui s'applique aux balcons, corniches en encorbellement, etc. La seconde partie de l'article 1 est relative aux saillies réservées d'ordinaire après coup, telles que bannes, enseignes, marquises, etc.

Dans la section 1^{re} du titre I, le décret s'occupe des bâtiments bordant la voie publique. L'article 2 nous dit :

« Le gabarit de la construction, proprement dite est déterminé par une ligne verticale tracée à l'alignement. La cote de hauteur de cette ligne mesurée à partir du niveau du trottoir ou du revers pavé au pied de la façade et prise au point milieu de cette façade est calculée proportionnellement à la largeur des voies, la hauteur ne peut excéder six mètres, augmentés de la largeur réglementaire de la voie ; dans les voies de douze mètres de largeur et au-dessus, la hauteur ne peut excéder dix-huit mètres augmentés du quart de la partie de la voie dépassant douze mètres, sans que dans aucun cas cette hauteur puisse dépasser 20 mètres au-dessus du point d'attache. Pour le calcul de la cote de hauteur, toute fraction de mètre de la voie est comptée pour un mètre. Lorsque les voies sont en pente, la façade des bâtiments en bordure est

divisée en sections qui ne peuvent dépasser trente mètres et la cote de hauteur de chaque section est prise au point milieu de chacune d'elles. Si le constructeur établit plusieurs bâtiments distincts, la hauteur est mesurée séparément pour chacun de ces bâtiments, suivant les règles énoncées ci-dessus.

On voit donc que dans ce décret, on abandonne les quatre catégories de hauteurs existant dans le décret de 1884, on adopte au contraire le principe de la proportionnalité entre la hauteur des bâtiments et la largeur des voies. L'article 2 apporte une autre innovation en prescrivant que la hauteur sera prise au milieu de la façade et non plus comme dans le décret de 1884, au point le plus élevé de cette façade.

Pour les combles, voici ce que prévoit l'article 3 :

« Le gabarit prévu à l'article précédent se complète au moyen d'un arc de cercle tangent à la ligne verticale, en son point le plus élevé et d'une ligne droite tangente à cet arc de cercle. Le rayon de l'arc de cercle est au plus de la moitié de la largeur effective de la voie, sans pouvoir dépasser 10 mètres. Toutefois, pour les voies de moins de 12 mètres, il peut atteindre six mètres. La ligne droite, tangente, à l'arc de cercle, est tracée avec une inclinaison de 45 degrés jusqu'à sa rencontre avec la verticale élevée au milieu de la profondeur du bâtiment, prise au rez-de-chaussée. Toutefois, le constructeur peut, s'il le juge préférable, prolonger cette droite jusqu'à sa rencontre avec une tangente à un arc de cercle tracé dans les mêmes conditions que celui des paragraphes précédents, et tangent également au point le plus élevé de la verticale prévue à l'article 10. L'inclinaison de cette seconde tangente doit être de quarante cinq degrés... »

Le régime de 1884 rendait les combles rigoureusement proportionnels à la largeur de la voie. Ils les renfermait

dans une demi-circonférence dont la moitié de la largeur de la rue était le rayon. Le décret actuel a conservé le principe de cette demi-circonférence, tracée avec le même rayon, mais il est plus libéral que le décret précédent, puisqu'il la surmonte d'un angle formé par la rencontre de deux tangentes opposées, menées à 45 degrés à chaque arc de cercle. Les constructeurs ne sont pas astreints à commencer leur toiture au point de départ de l'arc de cercle. Il y a un gabarit général qui permet au constructeur d'en utiliser l'intérieur à sa fantaisie.

Les carrefours donnant souvent des espaces libres considérables au devant de certaines parties de façade des maisons d'angle, il a paru juste d'accorder aux constructeurs de ces maisons la faculté de construire à des hauteurs correspondant à ces espaces (article 4).

Pour les bâtiments construits en retrait de l'alignement, l'article 2 du décret de 1884 voulait qu'ils soient renfermés dans le même périmètre que les autres.

Le décret de 1902 décide au contraire que le retrait s'ajoute à la largeur de la voie, et la hauteur de la construction est calculée sur ce total. Cette disposition profite au propriétaire puisqu'il peut augmenter le nombre des étages de sa construction. Elle améliore en même temps l'état sanitaire des voies étroites, en permettant à l'air et à la lumière d'y pénétrer à flots. Enfin, l'élargissement des rues pourra se faire à peu de frais. L'aspect des voies publiques y gagne du fait de la régularité des immeubles ainsi construits.

Enfin l'article 8 donne aux constructeurs toute liberté d'adopter le dispositif qui leur plaira à condition de ne pas sortir des limites fixées par le gabarit.

La section II s'occupe des bâtiments bordant les cours et courtes, fixe les dimensions de ces dernières. Elle relève de l'hygiène et non de l'esthétique.

La même remarque s'applique à la section III qui traite de la hauteur des étages.

Tel est l'ensemble des dispositions qui réglementent actuellement la hauteur des constructions privées à Paris. Notons que les édifices publics sont soustraits à ces règles, par l'article 42, du fait de leur masse souvent imposante et de leur caractère monumental. L'article 43 contient une disposition qui fut très employée :

« Le préfet de la Seine peut pour les constructions privées ayant un caractère monumental ou pour des besoins d'art, de science ou d'industrie, autoriser, après avis du Conseil général des bâtiments civils et avec l'approbation du Ministre de l'Intérieur, des dérogations aux dispositions du présent décret relatives à la hauteur des bâtiments. »

Les contraventions sont constatées par les architectes attachés à la préfecture de la Seine et appelés commissaires-voyers. Ils ne sont pas mentionnés dans la loi du 29 floréal an V sur la grande voirie, mais le Conseil d'Etat et la Cassation ont décidé que leurs procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire (1). Ces procès-verbaux sont adressés au Préfet de la Seine, qui, suivant la nature de la contravention, saisit le Conseil de Préfecture ou le tribunal de simple police.

Le Conseil de Préfecture est compétent pour les contraventions de grande voirie, lorsqu'il s'agit de bâtiments bordant les voies publiques dont la hauteur dépasse les limites permises. Le Recours au Conseil d'Etat est possible (2).

Les peines applicables sont celles de l'article 7 de la déclaration royale du 10 avril 1783, confirmées par l'art.

(1) Conseil d'Etat 5 septembre 1836 : D.P. 38-3-323. Cassat. crim. 8 décembre 1888. D.P. 89-1-41.

(2) Conseil d'Etat 17 février 1888, *Sarrieu* 90-3-10.

3 des lettres patentes du 25 août 1784. Elles consistent dans une amende de 3.000 francs contre les propriétaires et de 1.000 francs contre les maîtres-maçons. Mais elles peuvent être réduites au vingtième, avec un minimum de 16 francs par application de l'article I de la loi du 23 mars 1842, relative à la police de la grande voirie. Le Conseil de préfecture doit ordonner également la démolition des bâtiments élevés en contravention des règlements pour la partie non conforme aux règlements, mais non pour le tout.

Pour les constructions élevées à l'intérieur des propriétés, les infractions portant sur la hauteur, rentrent dans la petite voirie et la compétence des tribunaux de simple police (1). Ces infractions sont punissables d'une amende de 1 à 5 francs en vertu de l'article 471 (parag. 5) du Code Pénal et de l'article 471 (parag. 15). En cas de récidive, elles entraînent un emprisonnement de trois jours au plus. Le tribunal doit ordonner la démolition des parties des constructions non conformes aux dispositions du règlement en vigueur (2).

Effets du Règlement de 1902 sur la hauteur des maisons.

Les surélévations des combles qui peuvent atteindre 10 mètres au-dessus de l'entablement ont brisé la perspective régulière de certaines voies, ont multiplié des parois de murs laides et nues et ont permis des constructions fâcheuses pour l'esthétique.

La nouvelle forme des combles a permis de construire plusieurs étages d'appartements dans les toitures, ce qui fait succéder des façades d'ardoises aux façades de pierre. Ces étages mansardés sont éclairés par des fenêtres qui brisent la ligne du toit et sont d'un effet monotone.

(1) 20 novembre 1885, Ponchon. D.P. 86-1-392.

(2) Cass. Crim. 27 avril 1877. D.P. 1877-1-402.

b) *Les saillies*. — Le décret de 1882 restreignait considérablement l'emploi des saillies. L'emploi de l'acier n'étant pas encore généralisé, l'administration craignait que la circulation ne fût menacée par des saillies peu solides. En 1902, cette raison de prohiber les saillies était disparue.

D'autre part, le décret de 1882 avait fait naître des façades plates, froides, sans aucun caractère artistique, surtout monotones. Ce fut la période de « caporalisme architectural ». L'administration accordait des saillies exceptionnelles de plus en plus souvent.

Les propriétaires de leur côté, voyaient dans la construction des bow-windows et vérandas qui se projettent en avant des façades, des moyens d'agrandir les appartements loués et d'augmenter les loyers.

Ces différentes raisons expliquent la réglementation de 1902. Le titre II de ce décret est consacré aux saillies.

La section I contient des dispositions générales à toutes les saillies ; l'article 18 dit en effet : « Il ne peut être établi, sur les murs de face des constructions, alignées ou non alignées, de la ville de Paris, aucune saillie autre que celles autorisées par les dispositions qui suivent ».

L'article 20 : « Les dimensions des saillies autorisées sont fixées, sauf les exceptions ci-après indiquées, d'après la largeur réglementaire de la voie au droit des constructions, pour les bâtiments alignés ou en retraite de l'alignement, et d'après la largeur effective, pour les bâtiments sujets à reculement. Toutes les saillies sont mesurées à partir de l'alignement pour les bâtiments alignés, et à partir du nu du mur de face pour les bâtiments non alignés. Toute fraction de mètre est pour le calcul de la largeur de la voie, comptée pour un mètre ».

Nous retrouvons encore ici le principe de proportionnalité entre les saillies permises et la largeur des voies.

Le décret de 1902 distingue les saillies des objets inhé-

rents au gros œuvre des bâtiments et les saillies des objets ne faisant pas partie des constructions.

Saillies des objets inhérents au gros œuvre des bâtiments (section II).

D'après l'article 21 : « La limite des saillies permises sur la façade des bâtiments pour les éléments décoratifs, les soubassements, balcons et constructions en encorbellement, est déterminée par un gabarit établi ainsi qu'il suit : Ce gabarit est composé de deux lignes verticales, l'une correspondant à la partie supérieure de cette façade depuis un point pris à la hauteur réglementaire telle qu'elle résulte des dispositions de l'article 2 et l'autre correspondant à la partie inférieure depuis le trottoir ou le revers pavé. La ligne séparative des deux parties de la façade est pour les rues de 30 mètres de largeur et plus, placée à une hauteur minimum de trois mètres au-dessus du trottoir et pour les rues de moins de 30 mètres de largeur, à une hauteur de six mètres moins un dixième de la largeur de la voie. La saillie du gabarit sur l'alignement est, au maximum, pour la partie supérieure de la façade, des huit centièmes de la largeur de la voie sur les voies de moins de dix mètres de largeur, et de soixante centimètres plus deux centièmes de la largeur de la voie avec un maximum de 1 mètre 20, sur les voies de 10 mètres de largeur et au-dessus. La saillie du gabarit, pour la partie inférieure, ne doit pas dépasser le quart de celle qui est permise pour la partie supérieure, et peut être en tout cas, de 20 centimètres. Dans la partie supérieure de la façade, le nu à l'alignement doit toujours servir de fond à la décoration et occuper, à chaque étage, un dixième au moins de la surface de la façade de l'étage, déduction faite des baies. »

D'après ce texte, le gabarit des saillies constitue une zone extérieurement parallèle au gabarit de la construc-

tion. Il ne s'agit encore que de la ligne verticale de ce gabarit ; l'article 26 complète l'ensemble en ce qui concerne la partie courbe et celle de la tangente à 45 degrés. Il a pour but d'éviter que dans les voies étroites, les grandes saillies n'assombrissent les étages inférieurs. Ce même texte explique les saillies permises dans la partie supérieure et dans la partie inférieure. Il prévient aussi l'envahissement de la rue sous prétexte de décoration. Il laisse toute liberté au constructeur pour la répartition dans l'étendue de chaque étage du dixième de la surface qui doit conserver l'alignement. Les constructeurs peuvent inscrire dans la partie verticale du gabarit toutes les espèces de décoration qu'il leur plait : soubassements, cariatides, loggias, tout ce que le décret appelle « éléments décoratifs ».

L'article 22 permet les constructions fermées en encorbellement, appelées bow-windows. Le décret de 1882 leur permettait le tiers de la largeur de la façade. Le décret de 1902 accorde le tiers de la surface de la façade dans la partie supérieure du gabarit vertical.

L'article 23 a pour but de disjoindre la ligne continue des balcons d'une même rue, que les constructeurs avaient tendance à aligner au maximum de la saillie.

Les articles 24, 25 et 26 ont trait au détail des saillies décoratives permises.

Saillies des objets ne faisant pas partie des constructions.

La section III du titre II leur est consacrée. L'article 27 contient des dispositions générales « les saillies des objets ne faisant pas partie intégrante des constructions et dépassant le gabarit des saillies des objets faisant partie intégrante des constructions, ne peuvent être établies à moins de 50 centimètres de l'arête du trottoir, mesurés horizontalement. Ces objets ne doivent être établis qu'à

partir de 3 mètres du trottoir mesurés verticalement, sous réserve des exceptions indiquées dans les articles 29, 35 et 36.

L'article 33 a été modifié par le décret du 13 décembre 1907 (1).

Les articles 35 et 36 réglementent les bannes et stores au rez-de-chaussée, les bannes et stores aux étages, les abat-jour et réflecteurs diurnes, les rampes d'illumination, les tuyaux de descente et les cuvettes de dégorgeement des eaux pluviales sous l'entablement.

Au titre III, article 43, le préfet de la Seine peut, après avis du conseil général des bâtiments civils, et avec l'approbation du Ministre de l'Intérieur, autoriser des saillies exceptionnelles pour les constructions ayant un caractère monumental.

L'établissement des saillies ne peut se faire sans l'autorisation du préfet de la Seine. L'autorisation accordée est valable pour un an, elle est toujours révocable.

Contraventions concernant les saillies. — Les contraventions aux lois et règlements touchant les saillies des objets inhérents au gros œuvre des bâtiments sont de grande voirie et appartiennent au Conseil de Préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat (Lois du 28 Pluviose an VIII), article 3 ; du 29 Floréal an X, articles 1 et 4 ; décret du 16 décembre 1811). Au contraire, les contraventions concernant les saillies des objets ne faisant pas partie des constructions, constituent des contraventions de petite voirie qui doivent être déférées au tribunal de simple police (2).

Pour les pénalités et la constatation des contraventions, mêmes remarques qu'au sujet de la hauteur des maisons.

(1) Duvergier : Collection des lois et décrets, 1907.

(2) Conseil d'Etat : 7 octobre 1863, D.P. 1864-3-41.

Au point de vue des saillies les résultats du décret de 1902 n'ont pas été particulièrement brillants.

Les propriétaires ont fait construire des encorbellements en pierres, des bow-windows avançant sur la voie publique, mais ils se sont moins préoccupés de leur effet artistique que de l'augmentation certaine du loyer qui en serait la première conséquence. Ils n'ont souvent pas mis de fenêtres latérales aux bow-windows et se sont contentés de construire des verrières au centre de la maison, sans les répartir en ses diverses parties.

D'autre part, les architectes ont profité du décret de 1902 pour décorer la façade d'un fouillis de motifs plus ou moins empruntés à l'antiquité, qui, figurant sur des bâtisses massives et lourdes, ont parfaitement justifié leur nom « d'architecture germano-américaine » (1).

II) *Publicité* (affichage, panneaux, enseignes. — Les textes du droit commun sont applicables à Paris (2). Toute la législation spéciale, à Paris, est applicable aux autres villes qui ont adopté le décret du 26 mars 1852.

III) En plus des lois et règlements applicables à la Ville de Paris, il faut aussi PARLER DES SERVITUDES TRADITIONNELLES ET LOCALES, toujours en vigueur à Paris et dont beaucoup datent de l'Ancien Régime.

a) *Clauses ou réserves domaniales*. — Un certain nombre de propriétés sont encore soumises à Paris à une clause conventionnelle d'exécution d'alignement désignée sous le nom de clauses ou réserves domaniales. Cette clause se trouve dans presque tous les contrats de vente d'immeubles aliénés par l'Etat pendant la Révolution, surtout dans

(1) Thèse Lortsch, page 72.

(2) Conseil de Préfecture Seine 29 octobre 1926.

les ventes de biens nationaux. La formule la plus usitée était la suivante : « La Municipalité de Paris insérera dans le titre de vente la condition spéciale pour l'acquéreur de se soumettre, lors des constructions et reconstructions, aux alignements de voyerie qui seront donnés par qui il appartiendra ». Ces clauses ont été couramment employées après l'arrêté du Directoire du 13 Germinal an V.

Cette obligation est épuisée quand l'acquéreur a, depuis la vente, exécuté cette clause, de subir un retranchement d'alignement sans indemnité. L'immeuble est alors libéré.

Mais lorsque l'immeuble, dont l'acte de vente contient la clause domaniale n'a depuis la vente subi aucun retranchement par voie d'alignement, l'administration peut lui imposer l'alignement actuellement en vigueur. En cas de litige, le tribunal compétent est le Conseil de Préfecture (article 4 de la loi du 28 Pluviose an VIII).

b) *Servitudes*. — Ce sont des charges imposées aux riverains des rues de Paris dans l'intérêt de l'embellissement de la cité. Elles portent le nom de Servitudes de façades ou d'aspect.

Mode d'établissement : La ville fait souvent une convention spéciale avec les propriétaires. Elle agit aussi par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, et revend ensuite les terrains grevés de l'obligation de construire d'après un plan et un style imposé. Ces servitudes sont donc contractuelles. Il en résulte que les infractions à ces servitudes ne constituent pas des contraventions de voirie (1). Mais depuis, la jurisprudence a décidé qu'au contraire, ces infractions étaient des contraventions de grande voirie (2).

(1) Conseil d'Etat 1^{er} décembre 1859 et 19 juin 1863.

(2) Conseil d'Etat, S. 1924-3-54.

I) *Servitudes non ædificandi*. — Dans une première série il est interdit de construire à l'alignement. Aux termes d'une loi du 22 juillet 1854 et d'un décret du 13 août suivant, les propriétés en bordure de l'Avenue du Bois de Boulogne doivent être séparées de la voie publique par des grilles d'un modèle uniforme et aucune construction ne doit être élevée à moins de 10 mètres de ces grilles (1). Le terrain séparant les grilles des maisons doit être planté en jardin d'agrément. Enfin il est interdit d'exercer à l'intérieur des propriétés ni commerce ni industrie, sans une autorisation du préfet de la Seine qui détermine les conditions pour chaque cas particulier.

Pour les maisons riveraines de la place de l'Etoile (2), le décret du 13 août 1854 édicte des obligations analogues : construites à 16 mètres en retrait, bordées de jardins d'agrément et fermées de grilles d'un même modèle. Tout genre de commerce et d'industrie y sont interdit sans autorisation. Un modèle uniforme d'architecture est imposé.

Des servitudes à peu près semblables existent pour les terrains en bordure du Boulevard de Montmorency (3), des Avenues Prudhon, Raphaël, Ingres, des Boulevards Lannes (4) et Suchet, de l'avenue Henri Martin et de la Chaussée de la Muette. La servitude non ædificandi porte sur une largeur de 5 mètres pour les boulevards Lannes et Suchet ; 10 mètres pour les avenues Ingres, Raphaël et Henri Martin ; 3 mètres pour les boulevards Montmorency et 5 mètres 54 Chaussée de la Muette.

Aux environs du Parc Monceau, il est interdit aux constructeurs par le contrat du 14 janvier 1867 de bâtir à moins

(1) S. 1925-3-52 ; Gazette du Palais ; tables 1925-1930, page 508.

(2) Lebon 1921-1044.

(3) Cahier des charges d'adjudication du 25 juillet 1856.

(4) Contrat de vente du 26 juillet 1658.

de 15 mètres du parc et à moins de 5 mètres des avenues Velasquez, Ruysdaël et Van Dyck. Par convention du 8 avril 1867, la largeur de la zone d'interdiction de bâtir fut réduite à 10 mètres pour les terrains compris entre le parc, l'avenue Ruysdaël, les rues de Monceau, de Courcelles et Alfred de Vigny, à condition qu'en bordure de cette zone, il ne soit pas de constructions dépassant 16 mètres de hauteur. Cette même convention a créé une zone non œdificandi large de 4 mètres de chaque côté des rues Mürillo et Rembrandt. Enfin toutes les constructions ainsi élevées aux abords du parc Monceau doivent être des maisons bourgeoises. Il y est défendu d'exercer commerce ou industrie.

Un contrat de vente du 21 juillet 1864 crée une servitude non œdificandi, de grilles et jardins pour les immeubles riverains de la place d'Europe.

Une servitude non œdificandi existe aussi pour les propriétés bordant la rue Debrousse et la rue Gaston de Saint-Paul et pour celles situées avenue du Trocadéro. Cette zone est de 10 mètres avenue du Trocadéro, et 5 mètres sur les rues Debrousse et Gaston de Saint-Paul.

Avenue Gabriel, une servitude non œdificandi a été imposée par délibération de la commission municipale du 20 février 1852. Il ne doit être établi sur ces propriétés ni cabaret ni usine, ni établissement à marteau.

A propos de la servitude de l'avenue Gabriel, la Cour d'Appel de Paris a rendu un jugement intéressant : « Une servitude peut être établie sur un héritage non seulement pour l'usage et l'utilité, mais même pour le simple agrément d'un usage voisin.

La vente des terrains par la ville de Paris ayant eu comme condition l'obligation de n'y élever que des hôtels particuliers devant servir exclusivement à l'habitation bourgeoise, chacun des acquéreurs est qualifié pour réclamer

contre la violation de cette condition par les propriétaires voisins.

Dans les « attendus » du jugement, il y a des détails intéressants : Suivant acte du 15 février 1861, la ville de Paris a vendu à Péreire des terrains en bordure de la rue de l'Elysée avec stipulation que Péreire serait obligé d'y construire des hôtels particuliers et des maisons dites anglaises devant servir à l'usage exclusif d'habitation bourgeoise sans qu'il puisse jamais y être créé aucun genre de commerce ou d'industrie ou y être placé aucune enseigne, ni indication quelconque ; qu'en exécution de cette vente fut élevé, 2, rue de l'Elysée et 26, avenue Gabriel, l'immeuble actuellement occupé par le Sporting-Club de France.

Les immeubles de la rue de l'Elysée étant tous grevés l'un par rapport à l'autre des mêmes charges formulées dans les mêmes termes, chacun d'eux en profite et les subit, de telle sorte qu'il est à la fois fonds servant et fonds dominant. Dans cette servitude la voie publique joue le rôle de fonds dominant (1).

2) *Servitude d'architecture symétrique.* — Il est permis de construire à l'alignement, mais toutes les maisons doivent avoir une architecture symétrique. C'est le cas de la place des Vosges, des Victoires, Vendôme, rue Royale, rue des Colonnes (2), de Rivoli (3), de Castiglione (4), des Pyramides, place de l'Hôtel de Ville, avenue Victoria, rue Saint-Martin, place du Palais-Royal, place et rue du Louvre (5), place du Théâtre Français et avenue de l'Opéra, rue de l'Elysée, place de l'Opéra et ses abords, rue

(1) 6 juin 1930, Cour d'Appel de Paris.

(2) Contrat de vente du 15 Frimaire an III.

(3) S. 1924-3-54.

(4) 15 novembre 1918. Lebon.

(5) Décret des 15-22 novembre 1853.

Auber, rue Scribe, rue Halévy, rue Glück, rue Meyerbeer, avenue de l'Opéra (1) (de la place à la rue Louis-le-Grand (2)).

Au sujet du Palais-Royal : « Il résulte d'un acte de vente du 23 juin 1787, du règlement de police du 3 mai 1782 et des Lettres patentes du 13 août 1784 visées par ledit acte que le duc d'Orléans en transformant à la fin du XVIII^e siècle le jardin du Palais-Royal et les édifices qui l'entourent, a entendu créer un ensemble monumental et assurer la conservation de cet ensemble au moyen de servitudes, soit à la charge, soit au profit des héritages en bordure, ayant pour objet de garantir le maintien tant de l'aspect architectural des édifices que de la perspective ouverte devant les fenêtres des dits édifices. Le pacte de vente stipule au profit de l'immeuble un droit de vue sur le jardin. » (3).

3) *Servitude restrictive du Commerce et de l'Industrie.*

— Dans les rues de Rivoli, Castiglione et des Pyramides, il est en outre interdit de louer les boutiques situées sous les arcades à des ouvriers travaillant du marteau et à des bouchers, charcutiers, pâtisseries, boulangers ou toutes autres artisans dont l'état nécessite l'usage du four (4).

4) *Circulation sous les Arcades.* — Les arcades construites le long de ces rues, bien que constituant des dépendances des propriétés privées, sont livrées à la circulation et par suite sont régies par les lois et règlements relatifs à la circulation (5). Un arrêté préfectoral du 23 juin 1816 avait exigé que toutes les bannes fussent dans ces rues, d'un modèle uniforme ; il fut annulé en Conseil

(1) Décret du 3 mai 1854.

(2) Décret du 29 septembre 1860.

(3) D.H. 1931, page 177.

(4) Contrat de vente du 13 Floréal, an XI.

(5) Ordonnance de police du 15 octobre 1823.

d'Etat, le 11 mai 1888 (1) : « Si par suite il appartient au préfet de n'autoriser le placement de bannes et de stores sous les dites arcades qu'autant qu'elles sont conformes aux dispositions des réglemens, ce fonctionnaire ne peut ordonner la suppression de toutes les bannes qui avaient été autorisées ni exiger que les stores y soient établis conformément à un modèle uniforme, déterminé par l'administration. »

5) *Maximum fixé pour la hauteur de certaines constructions.* — Sur le quai de Billy et dans les rues Fresnel, Foucault, de Madgdebourg et de la Manutention, il est défendu de construire à plus de 14 mètres 30 de hauteur, faitage compris, ni d'établir dans l'intérieur des propriétés aucune usine, chantier ou manufacture (2).

6) *Emploi de certains matériaux.* — Sur le Passage des Princes (3), les constructions en bordure doivent être édifiées en fer, en fonte ou autres matériaux incombustibles.

7) *Une dernière servitude plus générale.* — Edictée par l'article V du décret du 26 mars 1852 : « La façade des maisons sera constamment tenue en bon état de propreté. Elles seront grattées, repeintes ou badigeonnées, au moins une fois tous les dix ans sur l'injonction qui sera faite au propriétaire par l'autorité municipale. » Cette dernière servitude s'applique à toutes les rues de Paris.

Toute cette législation est en grande partie spéciale à la ville de Paris. Cependant, certains réglemens du préfet sont applicables à la ville et aux communes enclavées dans l'ancienne généralité de Paris. Ce point curieux du rôle du préfet sera d'ailleurs étudié plus loin.

(1) S. 1890-3-34.

(2) Cahier des charges de l'adjudication du 25 novembre 1879.

(3) Arrêté préfectoral du 3 septembre 1860.

CHAPITRE II

POUVOIRS DE POLICE DES PRÉFETS

Les pouvoirs de police des préfets portent à la fois sur la réglementation des constructions et sur celle de la publicité.

I) *En matière de constructions.* — L'article 11 de la loi du 15 février 1902 précise : l'autorisation de construire peut être donnée par le préfet en cas de refus du maire. Du fait de la loi du 14 mars 1919 sur les plans d'extension, le préfet à défaut du maire, peut exiger la réserve d'espaces libres et d'emplacements destinés à des édifices et services publics. De même, après avis de la commission départementale, il peut interdire le lotissement si le terrain est impropre à l'habitation, si le lotissement porte atteinte à une réserve boisée, à un site, s'il est dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation (article 11).

Au cas où les kiosques ne figurent pas dans le décret qui autorise la perception par la commune de taxes pour occupation temporaire du domaine public, c'est au préfet et non au maire qu'il appartient d'autoriser l'établissement d'un kiosque sur un quai (1).

On voit que le rôle du préfet en matière de constructions et en ce qui touche l'esthétique est très restreint. Son rôle est beaucoup plus important dans la réglementation de la publicité.

II) *Publicité.* — L'article I de la loi du 27 janvier 1902, donne le droit aux préfets, à défaut des maires, d'interdire

(1) Conseil d'Etat 9 février 1900 ; S. 1902-3-53.

l'affichage, même en temps d'élections, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique.

Il est nécessaire de développer cette formule.

Les mots « à défaut » impliquent que les préfets n'interviennent qu'après s'être assurés administrativement que les maires ne croient pas devoir user de leur droit. Les maires sont, en effet, libres de prendre ou non l'arrêté protecteur, selon qu'ils trouvent ou non un caractère artistique au monument en question. Il y a là un élément d'appréciation personnelle. Le préfet qui veut connaître les idées du maire à cet égard, se met administrativement en rapports avec lui. Si le maire répond qu'au sujet de tel édifice il ne veut pas prendre d'arrêté ou s'il oublie de le prendre, le préfet le prendra à sa place. Cet acte ne crée pas de conflit et n'oblige pas à une mise en demeure préalable du maire. Car le maire n'est pas obligé d'agir, il le peut simplement. Le préfet qui a le même pouvoir que le maire, agit s'il le juge bon.

Il semble qu'en fait, celle loi ne fut guère appliquée par les maires d'abord qui craignent de se compromettre vis-à-vis de leurs électeurs et par les préfets de leur côté, qui sont plus ou moins bien informés des monuments à défendre de l'affichage. Bref la jurisprudence sur la question, est à peu près inexistante (1).

D'autres pouvoirs sont conférés au préfet par l'article I (2) de la loi du 20 avril 1906 :

« L'affichage peut être également interdit autour desdits immeubles, monuments et sites, dans un périmètre qui sera, pour chaque cas particulier, déterminé par arrêté préfectoral, sur avis conforme de la commission des sites. »

Le préfet peut donc interdire, par voie d'arrêté sur avis

(1) Cassat. 17 novembre 1911 ; D. 1912-1-320.

conforme de la commission prévue par la loi de 1906 sur les sites, l'affichage dans un certain périmètre autour de ces monuments et sites. Ces dispositions n'empêchent pas l'exercice par le maire ou le préfet du droit qu'ils tiennent de la loi du 27 janvier 1902 ; la loi de 1910 ne limite pas aux sites artistiques ou historiques classés la protection contre l'affichage ; des arrêtés peuvent être pris pour interdire en vertu de la loi de 1902, l'apposition d'affiches sur des immeubles publics non classés. Toutefois ces arrêtés ne peuvent prohiber l'affichage dans un certain périmètre autour desdits immeubles, car la loi de 1902, est muette à ce sujet.

La proposition de loi adoptée par la Chambre contenait un article 2 ainsi conçu : « En dehors des cas prévus par l'article 1, le préfet pourra, sur avis conforme de la Commission des Sites, prendre un arrêté interdisant l'affichage toutes les fois que l'exigeront la beauté et la conservation des édifices, monuments naturels, sites et paysages non classés ». La commission du Sénat, tourmentée de scrupules excessifs, supprima cet article sous prétexte qu'il ne s'accordait pas avec le caractère limitatif du reste de la loi : « Ces dispositions d'autre part, même avec la garantie de l'avis préalable de la commission départementale, des sites, paraissant devoir laisser une trop large place à l'arbitraire préfectoral et pourraient en certaines circonstances permettre de porter atteinte à la liberté de l'affichage, telle qu'elle est réglée par la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Aux termes de cette loi d'ailleurs, les édifices publics peuvent être soustraits à l'affichage des placards privés non électoraux dans les mêmes conditions que les autres propriétés particulières. A cet égard l'Etat, les départements, les communes ont, relativement aux immeubles dont ils sont propriétaires, des droits égaux à ceux des particuliers. L'article 2 instituerait donc

pour ce cas spécial, une faculté d'interdiction qui existe déjà. Il aurait encore le grave inconvénient de fournir un moyen d'annihiler, en ce qui concerne lesdits édifices publics — les églises et temples exceptés — la liberté absolue d'affichage, établie au profit des professions de foi et affiches électorales qui jouissent d'une immunité légale jugée nécessaire par le législateur de 1881. »

On ne peut que regretter la disparition de cet article. Les édifices communaux peuvent être soustraits à l'affichage sans cet article, nous dit la commission ; c'est vrai sur ce point là, mais pour les monuments et sites particuliers, on aurait trouvé dans cet article un moyen de défense, contre la publicité, qui fait gravement défaut dans notre législation ; quant à l'objection tirée de l'arbitraire, que nous oppose la commission, il aurait été facile d'éviter cet inconvénient, en introduisant le recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté du préfet interdisant l'affichage. Le Conseil d'Etat, admettant à l'heure actuelle d'être juge de la question de fait, comme nous le verrons plus loin, pourrait fort bien juger si le paysage ou monument a un caractère esthétique et si l'arrêté préfectoral a été pris à bon droit.

Cependant, telle qu'elle fut votée, la loi du 20 avril 1910 a eu des résultats appréciables. Il arrive pourtant qu'elle soit transgressée, ainsi à Tours, place Choiseul, nous dit M. Fernand Engerand, un pavillon du XVIII^e siècle est couvert d'affiches. Souvent les préfets s'intéressent assez peu à cette question. Mais dans l'Eure, où fonctionne activement une Société des Amis des Monuments et Sites, le préfet a envoyé aux maires une circulaire leur rappelant qu'ils doivent faire appliquer cette loi.

La jurisprudence rendue en application de la loi de 1910 a donné quelques précisions intéressantes :

Un préfet peut interdire l'affichage dans l'enceinte d'un

édifice classé monument historique ainsi que dans une zone autour de cette enceinte (1). L'objection qu'un particulier aurait loué pour affichage un mur situé dans la zone pendant plus de trente ans n'a aucune valeur (2).

De même il a été jugé que la loi de 1910 a entendu édicter, dans un but d'intérêt général, une servitude qui grève, sans indemnité, la propriété immobilière, dans un périmètre fixé par le préfet autour des monuments et sites classés (même espèce).

Le fait d'avoir loué antérieurement à l'arrêté préfectoral des emplacements pour y apposer des affiches réclames, ne peut soustraire un particulier à l'application de la loi précitée (3).

Si, en général, le périmètre de protection est fixé pour chacun des monuments classés dont la perspective est à sauvegarder le cas échéant, une zone de protection peut être établie qui englobe un ensemble de monuments classés. Mais le périmètre de protection ne peut englober, avec les monuments classés, compris dans son tracé, des monuments et sites non classés, en vue de les protéger. Il y aurait là une fausse application de la loi de 1910 (4).

Cependant ce périmètre peut être étendu par la suite, Le fait que la zone de protection a été déterminée autour d'un monument ou site, ne fait pas obstacle à ce que, sous le contrôle du juge, le périmètre ainsi fixé soit ultérieurement modifié par de nouveaux arrêtés préfectoraux, pris comme le premier sur avis conforme de la Commission des sites (5).

Mais n'est pas coupable d'infraction à la loi du 20 avril

(1) Conseil d'Etat, 16 juillet 1924 ; Lebon, 1924-689.

(2) Conseil d'Etat, 13 février 1914 ; Lebon 1914-204.

(3) Conseil d'Etat, 7 janvier 1925 ; Lebon, 1925-29, Frossard.

(4) Conseil d'Etat, 18 février 1927 ; Sirey, 1927, III, 35.

(5) Conseil d'Etat, 10 janvier 1930 ; D.H. 1930-104.

1910, celui qui a apposé des affiches dans un site qui n'a été classé par arrêté préfectoral que postérieurement à l'affichage ; la dite loi n'obligeant pas à détruire les affiches licites au moment de leur apposition. L'affichage constitue une infraction spontanée, indépendamment de la permanence de ses effets, et non une infraction successive (1).

Tels sont les pouvoirs actuels des préfets en matière d'affichage. Avant la loi de 1881 sur la liberté de la presse, ils avaient des pouvoirs plus étendus du fait des lois de la période révolutionnaire du 14-22 décembre 1789, 16-24 août 1790, 19-22 juillet 1791. Ces pouvoirs sont tombés avec le vote de la loi de 1881. La jurisprudence est constante à cet égard (2).

D'autre part les préfets ont un pouvoir direct de réglementation pour la police du domaine public, c'est ainsi qu'en octobre 1930, ils ont reçu de MM. Tardieu, président du Conseil et Pernot, Ministre des Travaux Publics, une circulaire interdisant toute publicité sur les appareils distributeurs d'essence. Ils doivent prendre des arrêtés pour faire respecter cette prohibition.

Il faut enfin rattacher à ce chapitre une loi du 13 août 1926 (J.O. du 14 août 1926), autorisant les communes et départements à établir des taxes.

Article 7 du décret du 11 décembre 1926 en exécution de la dite loi :

La taxe peut être établie sur les balcons, loggias, balcons couverts, vérandas, bow-windows, tourelles et autres constructions fermées en encorbellement pour la partie de ces ouvrages faisant saillie sur la voie publique.

Elle n'est pas applicable : 1° Aux ouvrages et objets en saillie qui bien que faisant partie intégrante des constructions et inhérents au gros-œuvre des bâtiments n'ont qu'un

(1) D.H. 1926-444.

(2) S. 1888-3-39 ; 1885-1-89.

caractère décoratif ou architectural et ne présentent pas un avantage direct pour le propriétaire ou occupant de l'immeuble, tels que socles, soubassements, pilastres...

2° Aux immeubles de l'Etat, des départements et communes et aux immeubles classés comme monuments historiques (1).

Les départements peuvent aussi établir des taxes sur les affiches et panneaux-réclames, jusqu'à 25 % de la valeur, de l'impôt d'Etat (2). Les tarifs actuels ont été cités ci-dessus.

CHAPITRE III

POUVOIRS DE POLICE DES MAIRES

Ainsi qu'on a pu le voir au chapitre précédent, les préfets n'ont en somme, en matière d'esthétique, qu'un rôle de suppléance. Ils agissent lorsque les maires sont négligents. Le rôle principal appartient donc aux Maires. Nous allons l'étudier en gardant les divisions précédentes : Constructions et Publicité.

I) LES CONSTRUCTIONS

1)*Emplacement.* — Comme nous l'avons vu au chapitre du domaine d'application, les pouvoirs du maire en matière de constructions sont assez restreints. Aux termes de l'article 98 de la loi du 5-6 avril 1884, le maire délivre

(1 et 2) D. 1927-4-218.

les alignements individuels, les autorisations de bâtir et les autres permissions de voirie. Dans les cas où il ne lui appartient pas de les donner lui-même, il doit au moins faire connaître son avis sur la question ; les alignements et autorisations de bâtir sont alors délivrés par l'autorité compétente. La loi du 16 septembre 1807 puis celle du 5 avril 1884 article 136 (14) imposent à toutes les communes un plan général d'alignement et de nivellement. Aussi la jurisprudence est-elle abondante sur ce sujet.

Il en ressort qu'au point de vue de l'esthétique, les maires sont étroitement bridés. Ils doivent surtout tenir compte de la largeur des voies, de l'hygiène, etc. Ainsi le 31 mars 1870, la Cassation décide que « les maires investis du droit de donner des alignements individuels aux propriétaires qui les réclament, sont tenus en l'absence d'un plan général légalement approuvé, de les délivrer suivant la largeur actuelle de la voie publique ; ils ne peuvent par ces alignements forcer les propriétaires à reculer ou avancer leurs constructions au delà ou en deça de l'ancienne limite séparative des propriétés privées et de la voie publique » (1).

Elle a décidé également que le propriétaire, qui au mépris d'un arrêté du Maire lui refusant l'autorisation de bâtir sur un immeuble, a réparé et surélevé le mur de cet immeuble, doit être condamné comme ayant commis une contravention (471 Code Pénal) (2) et que, lorsqu'un arrêté municipal défend de construire sans autorisation, la contravention est indépendante du point de savoir si le constructeur est ou non propriétaire du terrain sur lequel il a bâti (3).

Les Maires ont également reçu certains pouvoirs de la

(1) S. 1871-1-259 ; 1892-1-604.

(2) S. 1912, Bul. des Som. I, 64.

(3) S. 1914, Bul. des Som. I, 118.

loi du 14 mars 1919 sur les plans d'extension et lotissements, modifiée par celle du 19 juillet 1924.

Le maire doit présenter un projet d'arrêté, pris après avis du Conseil Municipal réglant les conditions d'application des mesures prévues au programme : largeur des voies, places et squares, servitudes esthétiques et archéologiques.

Le Maire peut aussi exiger dans les projets de lotissements privés la réserve d'espaces libres. Il peut interdire certains lotissements qui portent atteinte à une réserve boisée, à un site ou à une zone réservée à une autre destination que l'habitation.

A propos de la loi du 14 mars 1919, le Conseil d'Etat a précisé qu'un plan d'aménagement ne peut avoir d'effets à l'égard des propriétaires des immeubles atteints par lui qu'à partir de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique dudit plan. Lorsqu'à la date où il a été statué sur une demande d'autorisation de bâtir, le projet d'aménagement de la ville n'a pas fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, prononcée dans les formes prévues par l'article 7 de la loi du 14 mars 1919, le maire en rejetant cette demande, motif pris de ce que l'emplacement de la future construction était réservé dans le plan d'extension, a commis un excès de pouvoir (1), et à plus forte raison si le plan d'extension prévu par cette loi de 1914 n'existe pas pour la commune (2).

2) *Hauteur des constructions. — Pouvoirs divers s'y rattachant.* — Comme on l'a vu au chapitre I (Domaine d'application), les maires tiennent leurs pouvoirs en cette matière de la loi du 15 février 1902. Cette loi vise surtout la question d'hygiène, la réglementation de la hauteur

(1) S. 1928-3-65.

(2) S. 1927-3-92.

des maisons et indirectement la protection de l'esthétique sont des applications jurisprudentielles. Encore le maire doit motiver ses décisions en s'appuyant uniquement sur l'hygiène.

Le conseil d'Etat a jugé (1) qu'aucun décret n'ayant rendu applicable à la ville d'Hazebrouck le décret du 26 mars 1852, modifié par la loi du 13 juillet 1911, le maire ne pouvait, en l'absence de ce décret, se fonder sur l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, pour refuser au requérant, dans un intérêt d'ordre esthétique, l'autorisation de surélever la façade de son immeuble, aussi son arrêté doit-il être annulé pour excès de pouvoir.

La Cassation reconnaît que l'autorité municipale, chargée d'assurer la salubrité des habitations, puise dans l'article I de la loi du 15 février 1902, le droit de réglementer la hauteur des maisons et l'emplacement des constructeurs, lorsque l'exiguité de la voie publique en compromettrait l'hygiène, si elles étaient établies en bordure (2). La hauteur maxima doit être proportionnelle à la largeur des rues (3). (Conseil d'Etat).

Mais excède ses pouvoirs le maire qui dans le but de ménager les intérêts financiers de sa commune, autorise par mesure individuelle la construction d'un immeuble jusqu'à une hauteur excédant le maximum prévu par le règlement sanitaire (4).

Jugé également que les arrêtés municipaux en limitant la hauteur des constructions, dans l'intérêt de la santé publique, ne créent pas une servitude légale. En conséquence le propriétaire qui a construit en vertu d'une autorisation régulièrement donnée,, à une hauteur excé-

(1) Conseil d'Etat, Lebon 1924-421.

(2) Cassat. S. 1914, Bul. des Som. 1-119.

(3) S. 1927-3-92 (précité).

(4) Conseil d'Etat, 17 janvier 1911, Lebon, 1911.

dant celle prévue par un règlement municipal, est en principe à l'abri du recours des voisins. Ceux-ci ne seraient fondés à se plaindre que si les constructions litigieuses constituaient un abus du droit de propriété, pouvant en cas de préjudice causé, obliger à des réparations pécuniaires (1).

Touchant la hauteur des constructions, les maires reçoivent aussi certains pouvoirs de la loi du 14 mars 1919 : le plan doit fixer le caractère des voies à créer : un programme doit déterminer les servitudes archéologiques, esthétiques, les espaces libres et la hauteur des maisons. Les sociétés particulières de lotissements sont astreintes aux mêmes formalités.

Il y a là une initiative intéressante. On a voulu donner au maire un moyen direct de surveiller l'aspect esthétique des nouveaux quartiers en construction au lieu de l'obliger comme par le passé, à le faire en s'abritant derrière des raisons d'hygiène. Le maire pourra donc désormais créer des servitudes de hauteur, de façade, d'aspect décoratif, etc.. A ce propos, les travaux préparatoires nous font connaître les directives générales qui guideront le législateur lors du vote de cette loi :

« Une des principales inquiétudes dont l'écho est venu jusqu'à la Commission porte sur l'interprétation abusive qui pourrait être donnée à ces mots : « caractère des voies nouvelles ». On craint que certaines municipalités s'en autorisent pour imposer aux constructeurs de maisons qui viendraient à être édifiées en bordure des voies nouvelles, de fâcheuses reproductions plus ou moins exactes de styles anciens. Ce n'est nullement la pensée des auteurs de la proposition ni des membres de la commission. Ils souhaitent au contraire, que les grands travaux qui seront la

(1) S. 1914, Bul. des Som., 2-5.

suite normale de l'établissement des plans d'aménagement et d'extension soient l'occasion de la création d'un style nouveau qui se manifeste par des ensembles décoratifs. C'est ce qui s'est passé à diverses époques, à Paris en particulier, pour la place des Vosges, la place Vendôme, la place de la Concorde, la place de l'Etoile ». (1)

Les dispositions de la loi du 6 novembre 1918 (2) qui autorisent l'expropriation par zones, permettent maintenant aux municipalités d'imposer aux acquéreurs des terrains en bordure des voies nouvelles telles règles communes qu'il leur plaira d'établir.

La loi du 6 novembre 1918, comme celle du 14 mars 1919, envisage la possibilité d'utiliser la reconstruction forcée des régions envahies pour satisfaire aux exigences de l'esthétique. Au rapport de M. Jeanneney, le 22 mars 1917 annexe n° 100, on lit : « Enfin pour les villes situées dans les régions dévastées, pour les grandes villes surtout, des quartiers entiers ont été détruits. Il faudra régler de nouveaux alignements, suivant les besoins de la circulation, de l'hygiène et de l'esthétique. On ne pourra se livrer à des opérations satisfaisantes, que par l'expropriation, non pas de parcelles, mais de tous les immeubles du quartier intéressé.

De même à l'article I de la loi du 14 mars 1919, le texte voté par la Chambre énonçait que dans le plan ou le programme, serait indiquée la superficie du terrain qui pourra être couvert de constructions. C'était implicitement frapper de la servitude non œdificandi certaines propriétés particulières auxquelles elle n'était pas encore attachée. « Nous admettons la servitude qui rentre dans les conditions d'utilité publique ou communales prévues

(1) Rapport supplémentaire de M. Cornudet, Chambre, 1915, annexe n° 868, p. 352.

(2) D.P. 1920-4-100.

par l'article 650 code civil et qui est d'ailleurs indispensable, puisque la nouvelle loi a précisément pour objet de ménager des espaces libres ; mais il convient de créer cette servitude directement. Nous proposons donc de modifier la rédaction dans ce sens. Il est bien entendu d'ailleurs que la servitude ne frappe que les terrains sur lesquels des constructions ne sont pas encore élevées ». (1)

En matière de Saillies, c'est le droit commun qui s'applique. Il n'y a rien de spécial à ajouter à ce que nous en avons dit au Chapitre I. Beaucoup de saillies rentrent d'ailleurs dans la publicité ; leur cas va être envisagé au paragraphe suivant (2).

Aux termes des lois des 14-16 août 1790, titre II et 5 avril 1884, le maire peut par arrêtés prohiber ou prescrire l'emploi de certains matériaux et interdire d'édifier des constructions au-delà d'une certaine hauteur.

II

POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE EN MATIÈRE DE PUBLICITÉ.

On a pu voir qu'en matière de constructions le maire n'avait qu'un pouvoir médiocre, fragmentaire ; quand il veut agir il doit le faire indirectement le plus souvent ; ce n'est que récemment que la loi lui a conféré des pouvoirs spéciaux à ce sujet.

Les pouvoirs de police en matière d'affichage sont basés sur quelques textes, assez peu nombreux actuellement, car la loi du 29 juillet 1887 sur la liberté de la presse dans son article 68, déclare abroger la réglementation antérieure sur la matière. La Cassation et le Conseil d'Etat se sont

(1) Rapport Magny, annexe n° 140 ; J.O. du 10 décembre 1911, page 676.

(2) Conseil d'Etat, 7 mai 1931.

rangés à cette opinion. Les maires comme les préfets ont donc perdu les pouvoirs de réglementation qu'ils tenaient des lois des 14-22 décembre 1789, 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791 (1).

En matière d'affichage, il reste quatre textes en vigueur déjà cités dans le Chapitre I et dont nous ne parlerons que pour mémoire :

L'article 15 de la loi du 29 juillet 1881 donne aux maires le droit de désigner une place réservée à l'affichage des actes de l'autorité publique et encore l'arrêté du maire pris en exécution de la loi doit-il s'interpréter d'une façon restrictive. La loi du 27 janvier 1902 permet aux maires d'interdire l'affichage même en temps d'élections sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique. Comme les Maires craignent en général de s'aliéner leurs concitoyens ou de commettre des fautes de goût en appliquant la loi, ils la laissent sommeiller le plus souvent. Heureusement, de temps en temps, une société locale, comme dans l'Eure, signale au préfet, les édifices à protéger. La loi du 20 avril 1910 interdit l'affichage sur les monuments historiques, dans les sites et monuments naturels de caractère artistique, elle prévoit même la possibilité de la création par arrêté préfectoral d'un périmètre de protection, autour desdits immeubles, sites et monuments. On peut regretter que cette loi n'ait pas été complétée de façon à englober les monuments historiques figurant à l'Inventaire supplémentaire, prévu par la loi du 31 décembre 1913. Lorsqu'une zone d'interdiction est prévue par arrêté préfectoral, le maire doit prendre un arrêté basé sur le précédent et interdisant l'affichage.

Enfin la loi du 20 mars 1914, prévoit des emplacements spéciaux pour les affiches électorales. Le nombre de ces

(1) S. 1891-1-429.

emplacements est fixé proportionnellement au chiffre des électeurs.

La jurisprudence relative à ces quatre lois n'est pas très abondante. Mais elle montre que le régime de liberté de l'affichage est très large et exclut le régime de police, caractérisé par la prohibition et les autorisations exceptionnelles d'affichage.

La Cassation a jugé que la loi du 29 juillet 1881, ayant rendu libre l'affichage des écrits politiques ou autres, l'autorité municipale ne peut même dans l'intérêt de la tranquillité publique, édicter en se fondant sur les pouvoirs de police qui lui sont confiés par la loi du 5 avril 1884, aucune disposition réglementaire qui aurait pour effet de porter atteinte à cette liberté (1).

Jugé également que les maires ne peuvent interdire depuis la loi du 27 janvier 1902, l'affichage, même en temps d'élections que sur les édifices et monuments artistiques. (Même arrêt)

Le Conseil d'Etat a estimé qu'en interdisant l'affichage dans les zones situées autour des sites la « Côte de Grâce » et le « Mont-Joli » régulièrement classés par arrêté ministériel du 16 novembre 1918, le Préfet du Calvados ne fait qu'user des pouvoirs qu'il tient de la loi du 20 avril 1910 et le maire de Trouville en prescrivant l'enlèvement dans un délai de huit jours des panneaux existants dans lesdites zones, ne fait qu'assurer l'exécution de l'arrêté préfectoral, aucun droit acquis ne pouvant être invoqué à l'encontre d'une loi nouvelle édictant une mesure de police générale (2).

Les pouvoirs donnés directement au Maire pour la protection de l'esthétique dans l'affichage sont donc bien

(1) S. 1912-1-486.

(2) Lebon 1924, p. 1197 ; dans le même sens, Lebon, 1925-30.

réduits, il devra pour arriver à ce but employer le plus souvent des moyens indirects dont il faut étudier les principaux.

Éliminons tout d'abord les pouvoirs du maire sur le domaine public et le domaine privé de la commune ; ils feront l'objet d'un chapitre spécial.

Le pouvoir général donné au maire par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, lui permet au nom de la sûreté et de commodité de la circulation dans les rues, d'interdire l'exposition aux fenêtres et balcons des édifices de tous objets dangereux pour les passants en cas de chute. Certaines affiches peuvent être ainsi interdites du fait de leur mode matériel de fixation. La jurisprudence a ainsi décidé que le maire peut interdire les panneaux plantés en bordure de la voie publique à une distance moindre que leur hauteur totale. C'est là, non une prohibition absolue, mais une simple restriction nécessaire à la sûreté de la circulation (1). De même l'apposition de panneaux-réclames en saillie sur la voie publique constitue une contravention si un règlement municipal interdit toute saillie sur la façade de la voie publique sans autorisation (2).

Dans chaque cas il y a une appréciation du fait parfois assez subtile car on ne peut s'appuyer sur l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 pour interdire toutes les affiches sur toutes les parties des immeubles. L'affiche de papier ordinaire sans cadre ou même de papier préparé, simplement collée, ne peut être interdite, excepté aux cas visés par les textes déjà étudiés (1902 et 1910). Au contraire, pour les panneaux munis de cadres en bois, de grillages protecteurs avec des barres de fer de soutien, pour les enseignes lumineuses munies d'un dispositif spécial, on

(1) D.H. 1925, p. 352 et Cassat., 4 mai 1923.

(2) S. 1906-1-160.

peut comprendre la prohibition. Car lorsque ces installations sont fixées à la façade en saillie sur la rue ou posées sur une toiture en pente vers la voie publique, il y a danger possible au cas de chute. Lorsque ces dispositifs fixés à la façade font saillie sur la voie publique, l'autorisation administrative est nécessaire car il y a occupation du domaine, et une redevance sera versée par le bénéficiaire.

Pour les panneaux fixés à la façade d'un immeuble, le maire ne peut que prescrire un dispositif d'attache empêchant tout risque de chute. Il peut aux termes de la loi du 13 août 1926, mettre une taxe sur les saillies et réclames lumineuses, qui ne peut dépasser 25 % du montant de l'impôt d'Etat.

En Alsace-Lorraine, le maire a un pouvoir spécial en matière d'affichage, puisqu'il existe des régies municipales ayant un monopole de fait. Le maire peut fixer des emplacements pour l'affichage privé et régler par délibération du Conseil leur utilisation : (article 54 de la loi communale locale) et établir un tarif afférent à ces emplacements. La commune peut aussi concéder l'affichage privé à un entrepreneur de son choix.

Le maire peut donc, d'une certaine manière, régler l'affichage en se basant sur son mode de fixation. Mais ses pouvoirs, comme on l'a vu, sont assez médiocres.

Ils le sont encore plus lorsqu'il veut intervenir au point de vue contenu de l'affiche : texte ou dessins ou caractère artistique.

Il est parfaitement désarmé pour lutter contre l'affiche inesthétique. L'article 97 de la loi du 5 avril 1884, très extensible étant donné ses termes généraux, le déclare gardien de la sécurité et du bon ordre publics. Comme gardien de la sécurité il peut faire enlever des affiches

susceptibles de causer des troubles graves. Des écrits politiques, plus ou moins violents ne nécessiteraient pas son intervention, il faut qu'il y ait réellement menaces de désordre. La Cassation a jugé que « la loi du 29 juillet 1881, ayant rendu libre l'affichage des écrits politiques ou autres, l'autorité municipale ne peut même dans l'intérêt de la tranquillité publique, édicter en se fondant sur les pouvoirs de police qui lui sont confiés par la loi du 5 avril 1884, aucune disposition réglementaire qui aurait pour effet de porter atteinte à cette liberté (1).

Comme gardien du bon ordre public le maire peut faire enlever des affiches dont le texte ou les dessins offenseraient la morale et les bonnes mœurs, lorsqu'elles sont placardées dans des lieux publics. Le maire n'a d'ailleurs pas toujours à se préoccuper de faire exécuter cette besogne, de simples particuliers s'en chargent parfois.

On peut conclure qu'en matière de publicité le maire dispose de quelques textes spéciaux, d'un champ d'application très limité. C'est le plus souvent indirectement qu'il peut intervenir, en réglementant l'emplacement et le mode de fixation des panneaux. Il doit employer des textes créés dans un autre but. Et pour lutter contre le caractère anti-artistique de certaines affiches, il est à peu près désarmé.

Cet exposé des pouvoirs du Maire se rapporte au régime commun. Il faut maintenant étudier le régime spécial à la ville de Paris et à certaines autres grandes cités qui ont adopté le décret du 26 mars 1852.

III) RÉGIME DE PARIS.

Comme chacun le sait, il n'y a pas de maire. Les fonctions sont exercées par le Préfet de la Seine. Dans les

(1) S. 1912-1-486 (précité).

autres villes qui jouissent du même régime, s'il y a un maire, la plupart de ses pouvoirs de police sont attribués au préfet du département, ce qui constitue un statut assez analogue au statut parisien. Suivant le plan précédemment admis, nous verrons successivement les pouvoirs du préfet en matière de Constructions et en matière de publicité.

CONSTRUCTIONS. — Les particuliers qui bâtissent doivent d'abord demander l'alignement et le nivellement de la voie publique et s'y conformer. Ils devront pareillement adresser à l'administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'ils projettent et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité ainsi que de la conservation des perspectives monumentales et des sites sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse.

Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au Secrétariat de la Préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer ses travaux d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction. (article 3 et 4 du décret du 26 mars 1852).

L'article 3 fut complété et rédigé dans sa forme actuelle par l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911. Le décret du 13 août 1902 avait augmenté à Paris la limite maxima des hauteurs des maisons. On vit aussitôt s'élever un peu partout des constructions qui risquaient de compromettre les perspectives de la capitale. Le député Chastenot, déposa une proposition de loi tendant à limiter le droit de construction en le soumettant au respect des règlements imposés par l'administration dans l'intérêt de la conservation des sites et perspective. Cette proposition devint l'article 118 précité.

Voyons les applications pratiques de ces articles et la jurisprudence qui s'y rattache.

L'obligation de demander et d'obtenir l'alignement individuel avant de construire ou reconstruire n'est imposée que lorsque les édifices projetés doivent être absolument contigus à la voie publique. L'alignement individuel et l'autorisation de construire sont donnés à Paris par le préfet de la Seine assisté des architectes-voyers, sous forme d'arrêté préfectoral ayant date certaine. En cas de refus d'alignement, le demandeur peut réclamer devant l'autorité supérieure ; puis s'il n'obtient pas satisfaction, introduire un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat (1). Tout arrêté d'alignement individuel qui s'écarte du plan d'alignement ou des limites actuelles d'une voie publique peut être déféré au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Les peines applicables à ceux qui contreviennent aux lois et règlements sur l'alignement sont édictées par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 : l'amende de 300 livres à 16 fr. et la démolition. Si l'amende s'applique à tous les cas, la démolition n'est pas toujours ordonnée. Le Conseil d'Etat ne l'ordonne qu'au cas où il y a eu usurpation sur la voie publique et non quand le riverain n'ayant pas demandé l'alignement, a construit sur son fonds (2). En somme, on considère la démolition comme une réparation civile du dommage causé à la voie publique.

Le nivellement étant l'accessoire de l'alignement doit être demandé et délivré dans les mêmes formes.

Décisions jurisprudentielles touchant l'autorisation de bâtir, l'alignement et le nivellement : Le Conseil d'Etat a jugé que le préfet de la Seine, auquel un particulier a

(1) Lebon, chr. 1897, p. 663 et Lebon 1896, p. 115.

(2) Lebon chr. 1893-1107.

communiqué conformément à l'article 4 du décret du 26 mars 1852, les plans d'une maison à construire sur une voie publique à Paris, et qui a cru devoir modifier lesdits plans dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité, peut refuser l'autorisation de construire, tant que le propriétaire intéressé n'aura pas accepté ces modifications (1). Mais l'article 4 du décret du 26 mars 1852 ne saurait autoriser le propriétaire dans le cas où le préfet aurait omis de lui faire une notification, à élever des bâtiments contrairement aux diverses prescriptions des décrets et règlements relatifs à la police des maisons en construction (2).

Le fait de construire un immeuble à Paris sans avoir obtenu préalablement l'alignement, constitue une contravention de grande voirie, prévue par l'arrêté du Conseil du 27 février 1765 et à l'art. 3 du décret du 26 mars 1852 (3).

Même solution pour une construction élevée en bordure d'une voie privée. Mais la démolition des ouvrages élevés dans ces conditions ne peut être ordonnée qu'autant qu'ils ont été élevés en contravention aux lois et règlements alors en vigueur (4).

Et si aux termes de l'art. 4 du décret du 26 mars 1852, le propriétaire peut, vingt jours après le dépôt des plans et coupes, commencer les travaux à défaut d'injonction à lui faite, cette disposition ne saurait autoriser le propriétaire, dans le cas où le préfet aurait omis de lui faire une notification, à élever des bâtiments contrairement aux diverses prescriptions des décrets et règlements relatifs à la police des maisons en construction. En l'absence de

(1) S. 1886-3-53.

(2) Sirey-Table decennale 1901-1910-voirie.

(3) S. 1912-3-136.

(4) S. 1912-1-179.

toute injonction contraire dans le délai prescrit, le propriétaire peut seulement commencer ses travaux, sans qu'il puisse être dressé contre lui un procès-verbal de contravention à raison de ce fait (1).

Le Conseil d'Etat pose également cette question : le riverain d'une voie privée à Paris est-il tenu d'adresser à l'administration une demande d'autorisation de construire avec plans et coupes cotées des constructions projetées conformément aux prescriptions de l'art. 4 du décret du 26 mars 1852 (2). En ce sens, tribunal correctionnel de la Seine 24 novembre 1899. Est-il tenu également de se conformer aux dispositions qui fixent pour les immeubles bordant les voies publiques un maximum de hauteur ? (arrêt précité)

L'application des règles de l'autorisation de bâtir, de l'alignement et du nivellement n'offre rien de bien spécial ; il n'est pas nécessaire d'y insister davantage ; au contraire l'application de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1913, incorporé à l'article 4 du décret du 26 mars 1852 soulève des questions intéressantes.

Pour bien comprendre le domaine d'application de la loi de 1911, il faut savoir en quelles circonstances elle fut votée. Avant elle, les perspectives n'étaient protégées que par quelques servitudes d'origine ancienne, localisées en quelques rues de Paris. Il y avait aussi la loi du 21 avril 1906 relative aux sites qui pouvait englober à la rigueur quelques perspectives monumentales, étant donné que, comme nous l'avons démontré dans notre chapitre préliminaire, la notion de perspective monumentale peut se confondre avec celle de site dans un ensemble d'aspect esthétique formé d'éléments constitutifs des deux notions (exemple : le bois de Boulogne,, la promenade du Rane-

(1) S. 1890-1-494.

(2) S. 1908-3-164.

l'agglomération qui tirent leur caractère esthétique tant du paysage naturel que des constructions fastueuses qui les bordent). Cependant la loi de 1906 n'était guère applicable à Paris, la servitude volontaire créée par le propriétaire, qu'elle préconise, n'avait guère de chance d'être acceptée et l'expropriation ne pouvait intervenir, sous peine de grossir démesurément les dépenses publiques. D'ailleurs même après avoir opéré ce classement par expropriation, le site n'était pas pour autant efficacement protégé, car souvent il ne peut s'accommoder de certains voisinages. Il est lié à une série de vues et de perspectives. Et on ne peut songer à exproprier les environs plus ou moins proches, pour des raisons financières d'abord et parce qu'en suite, ce serait une grave atteinte au droit de propriété. Souvent le site n'occupe qu'une partie assez restreinte d'un paysage plus vaste ; si ce cadre qui l'entoure était modifié, le site en subirait une atteinte appréciable et serait plus ou moins défiguré. Le Commissaire du gouvernement Rivet a d'ailleurs précisé cette idée dans ses conclusions au sujet de deux arrêts du Conseil d'Etat qui seront cités plus loin : « une œuvre naturelle, dit-il, ne peut être isolée du cadre qui l'entoure et plus encore que l'œuvre de l'artiste, elle s'accommode mal de certaines proximités ».

Il fallait pour la ville de Paris, une réglementation plus souple, moins draconienne et moins onéreuse que l'expropriation. C'est à cet effet que fut inséré l'article 118 de la loi de 1913. Il permet l'emploi d'un procédé plus simple, à base de contrôle administratif, avec recours possible au Conseil d'Etat par voie contentieuse. Ce procédé assure une protection efficace et en même temps garantit la propriété contre toute atteinte d'expropriation. Cette protection cependant ne permet d'empêcher ni les suppressions ni certaines modifications.

On peut cependant dire que la loi de 1911 s'est superposée à celle de 1906. En application de cette dernière loi, deux sites seulement, appartenant à la ville, le Cours la Reine et l'Esplanade des Invalides, avaient été classés. A ceux qui l'ont été depuis et à ceux qui le seront suivant la nouvelle loi, la loi de 1911, apporte du renfort en protégeant leurs alentours qui pourraient être gâtés par des voisinages mal choisis. Quand un individu veut construire à proximité d'un site classé, le préfet peut opposer l'interdiction de l'article 118, si les constructions projetées bien qu'en dehors du site, du fait de leur emplacement, de leur hauteur ou de leur caractère, lui paraissent incompatibles avec la conservation du site ou de la perspective.

Régime de la loi de 1911. — Le texte de 1911 donne à l'autorité administrative un pouvoir beaucoup plus large que celui de 1906, puisqu'il oblige le constructeur à adresser à l'administration plans et coupes cotées et de se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de l'esthétique. Cette obligation amène le particulier à déférer au Conseil d'Etat la décision administrative qui le lèse en ses intérêts. Ce recours est d'ailleurs prévu dans la loi de 1919. Si le Conseil d'Etat confirme la décision, le particulier devra s'y soumettre.

Donc en cette matière, l'appréciation du fait joue un rôle très important, en raison de la nature elle-même, car la définition et le caractère de site ou perspectives monumentales sont basés eux-mêmes sur des éléments de fait.

Longtemps, le Conseil d'Etat resta le juge du droit et de la légalité ; ses arrêtés étaient motivés en droit et non en fait. Mais le Conseil d'Etat, statuant souvent comme juridiction unique ne pouvait garder ce rôle. La Cour de Cassation, elle, peut rester strictement l'organe suprême qui coordonne les décisions des tribunaux inférieurs au

point de vue du droit, car ces mêmes tribunaux jugent les faits. Parmi les juridictions administratives au contraire, le Conseil d'Etat est souvent juridiction unique, puisque les autres tribunaux administratifs sont des tribunaux d'exception. Spécialement pour l'excès de pouvoir, il est juge unique ; connaissant forcément l'ensemble du litige, il est juge du fait et du droit. Vers 1906, le Conseil d'Etat commençait à appliquer cette idée à propos du repos hebdomadaire (1). L'examen des faits s'est ensuite de plus en plus généralisé surtout avec l'application de la loi 1911. L'arrêt Gomel en 1917 marque le développement de l'examen des faits, développement qui est devenu complet vers 1922 avec les arrêts Salin, Lévy et Michel, dame Doux, etc.

L'arrêt Gomel qui inaugure cette jurisprudence mérite d'être examiné de près (2). Le sieur Gomel, propriétaire d'un immeuble situé à Paris, à l'angle de la rue Miromesnil et de la place Beauvau, a demandé l'annulation d'un arrêté du préfet de la Seine, lui refusant le permis de construire une maison d'habitation sur ce terrain, motif pris de ce que la dite construction porterait atteinte à une perspective monumentale.

On peut ainsi résumer la solution donnée par le Conseil d'Etat : L'article 4 du décret du 26 mars 1852, tel qu'il a été complété par l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, a eu pour but de conférer au préfet le droit de refuser par voie de décision ministérielle, le permis de construire, au cas où le projet présenté porterait atteinte à une perspective monumentale ; et les seules restrictions apportées au pouvoir du préfet, dont la loi n'a pas subordonné l'exercice à un classement préalable des perspectives monumentales, sont celles qui résultent de la nécessité de concilier la

(1) Durand, 30 novembre 1906. Lebon : 1906.

(2) S. 1917-3-25.

protection des perspectives, avec le respect dû au droit de propriété.

Mais il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si l'emplacement de la construction projetée est compris dans une perspective monumentale existante et dans l'affirmative, si cette construction, telle qu'elle est proposée, serait de nature à y porter atteinte.

La place Beauvau ne saurait être regardée dans son ensemble comme formant une perspective monumentale.

Doit être annulé l'arrêté par lequel le préfet de la Seine a refusé au propriétaire d'un terrain situé en bordure de la place Beauvau, l'autorisation de construire sur ce terrain une maison d'habitation sous prétexte que la dite construction porterait atteinte à une perspective monumentale ».

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a posé des règles nouvelles qu'il convient de mettre en lumière : ce que d'ailleurs a fait M. Hauriou :

1° Le premier principe qui se dégage, est la conciliation du respect de la perspective monumentale et du respect du droit de propriété. La solution qui en sortira sera certainement transactionnelle.

2° Le loi de 1911 n'exige pas que les perspectives monumentales soient classées d'abord, avant l'apparition de la servitude. Le classement est seulement possible sans être nécessaire et les servitudes existent indépendamment du classement. Même si en fait il n'y a pas eu classement, le préfet, par décision individuelle, peut refuser le permis de bâtir ; le particulier introduira un recours contentieux contre cette décision et le Conseil d'Etat vérifiera si l'emplacement de la construction est englobé dans une perspective monumentale existante. Cette vérification remplace la formalité de classement préalable car en cas de

classement, l'acte de classement aurait pu être attaqué. Dans les deux cas on vérifie l'existence de la servitude.

Il y a déjà là une première question de fait qui se pose. Le préfet a pu commettre une erreur de fait et le Conseil d'Etat la fera disparaître. La perspective monumentale existe-t-elle réellement ; dans l'arrêt Gomel, la question se posait pour la place Beauvau. Le préfet de la Seine a dit oui, le Conseil d'Etat, non. Or, de critère formulé dans les textes, il n'en existe pas à ce sujet. Le Conseil d'Etat a jugé d'après ses connaissances artistiques : « Qu'en fait la place Beauvau ne saurait être regardée dans son ensemble comme formant une perspective monumentale. »

Ceci dit, il y a une seconde question de fait à examiner. Si la place Beauvau avait été déclarée perspective monumentale, le préfet de la Seine aurait pu commettre une autre erreur de fait qu'ensuite le Conseil d'Etat aurait fait disparaître. La maison projetée, étant donnés son style, sa hauteur, ses formes, pourrait ne pas porter atteinte à la perspective. Le Conseil d'Etat le déclare expressément : « Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat, dans le cas de l'affirmative, de vérifier si cette construction, telle qu'elle est proposée, serait de nature à y porter atteinte ». C'est donc au préfet de la Seine puis au Conseil d'Etat qu'il appartient de déterminer si la maison, vu ses caractéristiques, portera atteinte ou non à la perspective monumentale.

Le Conseil d'Etat a traité ce recours comme un véritable recours pour excès de pouvoir et a basé sa compétence sur la loi des 7-14 octobre 1790. L'ensemble de l'arrêt montre que le préfet de la Seine avait faussement appliqué l'article 118 de la loi de 1911, par suite d'une erreur de fait.

L'étude de cet arrêt célèbre a fait ressortir que l'existence de la perspective est une question de fait.

Il a montré également l'étendue des pouvoirs du préfet de la Seine, le contrôle exercé sur eux par le Conseil d'Etat et l'admission du recours pour excès de pouvoir basé sur l'erreur de fait, ce qui fait apparaître un nouveau chef d'introduction du recours à côté des anciens : la violation de la loi, c'est-à-dire l'erreur de droit, l'incompétence, la violation des formes, le détournement de pouvoirs.

Depuis lors, l'examen des faits n'a fait que se développer. — Le 16 novembre 1918 (Société d'assurances Mutuelles), le Conseil d'Etat a jugé que la rue de Castiglione à Paris constitue une perspective monumentale au sens de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, et si un certain nombre de propriétaires riverains de cette rue ont obtenu du Préfet de la Seine, antérieurement à la loi de 1911, l'autorisation d'exécuter et ont exécuté en fait des constructions analogues à celles que projetait une société, les atteintes regrettables ainsi portées à l'harmonie architecturale de la voie publique n'ont pas eu pour effet de faire disparaître le caractère de perspective monumentale qui lui appartient et qui d'ailleurs lui a été attribué dès son origine, par l'établissement de servitudes spéciales imposées aux acheteurs de terrains sis en bordure.

En conséquence, dans le cas où l'élévation du comble d'un immeuble nuirait à cette perspective qui ne peut être conservée que par le maintien des dimensions actuelles de la toiture, le préfet de la Seine, en refusant le permis de construire, a fait une exacte application de l'article 118 (1).

Le 9 décembre 1921, dans l'arrêt Wiriot, le Conseil d'Etat : « Considérant que l'arrêté du préfet de la Seine, en date du 3 novembre 1914 a subordonné l'obtention de

(1) Lebon 1918-999.

l'autorisation sollicitée par le sieur Wiriot en vue de la construction d'un immeuble, rue de Tilsitt n° 18, à un ensemble de conditions destinées à limiter la hauteur de l'immeuble dont il s'agit, de manière que, d'aucun point de la place de l'Etoile, aucune partie de la construction projetée ne soit visible au dessus de la ligne de faite des immeubles construits en bordure de ladite place ; que ces prescriptions sont nécessaires à la sauvegarde de la perspective de ladite place de l'Etoile, déclare que dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'en prenant la décision attaquée, le préfet de la Seine a fait une fausse application des dispositions ci-dessus rapportées » (1).

Quoiqu'en général, les commissaires du gouvernement rattachent l'erreur de fait à la violation de la loi (2) ou au détournement de pouvoir (3), l'examen du fait prend un tel développement dans les derniers arrêts qu'il sort vraiment du cadre classique des quatre cas d'ouverture.

« Le parc de la Muette et la promenade du Ranelagh, présentant un caractère esthétique qui résulte d'une part de ce qu'ils forment un ensemble boisé, paraissant d'un seul tenant, qui prolonge les pelouses et plantations du Bois de Boulogne et d'autre part, de ce que la ville de Paris a voulu aménager cette perspective et a stipulé à cet effet, lorsqu'elle a vendu en 1859, quelques parcelles de terrain au propriétaire du Parc, qu'il devait substituer des grilles à son mur de clôture et s'engager à ne pas bâtir dans une certaine zone, constituent un site au sens de l'art. 118 de la loi de 1911.

Des particuliers ne sont pas fondés à se plaindre du refus d'autorisation de construire qui leur a été opposé lorsqu'il résulte de l'examen des plans adressés à l'ad-

(1) Lebon 1921-1044.

(2) S. 1922-3-11.

3 S. 1917-3-27.

ministration que les constructions projetées, eu égard à leur masse et à leur élévation, n'auraient pu être autorisées sans altérer ce site (Lévy et Michel).

Mais lorsqu'il résulte de l'instruction qu'un hôtel particulier, dont la construction est projetée, n'est pas de nature par son emplacement, ses dimensions et son style, à porter atteinte au site, le préfet ne peut refuser au propriétaire l'autorisation de construire (Salin).

Les pouvoirs du Préfet de la Seine en matière de permission de bâtir, d'alignement et l'application spéciale de la loi de 1915 en matière de hauteur et d'emplacement viennent d'être exposés. La loi de 1911 ne se rapportant qu'aux perspectives monumentales, n'embrasse qu'une partie d'un champ d'application, il faut maintenant exposer les pouvoirs du Préfet, en matière de hauteurs, lorsqu'il n'y a pas de perspectives, c'est-à-dire pour le droit commun.

Les hauteurs. — En cette matière, les pouvoirs du préfet consistent à faire appliquer les servitudes dans les rues où elles existent pour le reste à faire appliquer le décret de 1902.

Le préfet peut aussi, aux termes de l'article 43 de ce décret, autoriser, après avis du Conseil général des bâtiments civils et avec l'approbation du Ministre de l'Intérieur, des dérogations relatives à la hauteur pour les constructions privées ayant un caractère monumental ou pour des besoins d'art, de science ou d'industrie.

Lorsque les contraventions relatives à la hauteur ont été constatées par les commissaires-voyers, le préfet saisit le Conseil de Préfecture ou le tribunal de simple police suivant la nature des contraventions.

Jurisprudence concernant la hauteur : Si la hauteur du mur de face d'un immeuble dépasse le maximum fixé par le décret du 13 août 1902, sur la hauteur des maisons dans

les rues de Paris, et si les constructions dépassent le gabarit réglementaire, ces faits constituent une contravention de grande voirie devant être réprimée par une amende et par la démolition des ouvrages dans les conditions prévues par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 et la déclaration du roi du 10 avril 1783.

Pour être renvoyé des fins du procès-verbal de contravention, le propriétaire ne peut se prévaloir ni des engagements qui auraient été pris soit par des fonctionnaires de la préfecture de la Seine, soit par une commission du Conseil Municipal de Paris, le préfet de la Seine étant seul compétent pour accorder dans les formes prévues à l'article 43 du décret du 13 août 1902, des dérogations aux dispositions de ce décret (1).

« Il y a lieu d'ordonner, sans égard à leur plus ou moins grande importance, la démolition de toutes les parties d'un immeuble qui sont contraires, soit aux dispositions du décret du 13 août 1902, soit au plan des dérogations à ces dispositions autorisées par un arrêté préfectoral.

Mais le seul fait de ne s'être pas conformé aux prescriptions édictées par l'arrêt préfectoral ne peut avoir pour conséquences de rendre caduques les dérogations accordées, le propriétaire ne pouvant d'ailleurs user dans l'avenir de ces dérogations qu'en exécutant le plan primitif, ou en se soumettant aux prescriptions nouvelles qui pourraient lui être imposées dans l'intérêt des perspectives monumentales » (2).

La Ville de Paris, le Ministre des Beaux-Arts et celui de l'Intérieur ont parfois compétence pour intervenir :

« La Ville de Paris a intérêt au maintien de la décision par laquelle le Préfet de la Seine rejette une demande en autorisation de construire des immeubles situés à

(1) S. 1914-3-122

(2) S. 1923-3-26.

proximité d'une promenade municipale et par suite son intervention est recevable (1) ».

« Dans une instance pour contravention de grande voirie, relative à la hauteur des maisons de Paris, le Ministre de l'Intérieur a seul qualité pour représenter la puissance publique et le Ministre des Beaux-Arts ne justifie d'aucune situation juridique lui donnant le droit d'intervenir comme partie civile (2) ».

« La Ville de Paris a, au maintien d'un arrêté du Conseil de préfecture statuant sur une contravention au décret du 13 août 1902, portant règlement sur les hauteurs et saillies des bâtiments, relevée à l'occasion de la construction d'un immeuble en bordure de voies municipales, un intérêt qui rend son intervention recevable, bien que la demande en intervention n'ait été formée pour la première fois que devant le Conseil d'Etat (3) ».

Et même : « S'agissant d'un immeuble situé en bordure d'une voie municipale, la Ville de Paris a intérêt au maintien d'un arrêté du Conseil de Préfecture, statuant sur une contravention à la loi du 13 juillet 1911 et dès lors son intervention est recevable.

Est aussi recevable l'intervention du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, à qui il appartient de faire respecter les servitudes d'architecture imposées aux riverains de la voie publique (4) ».

Saillies. — Le préfet de la Seine a le même rôle au sujet des saillies qu'au sujet des hauteurs. Il surveille l'application du décret du 13 août 1902 et accorde des dérogations dans les mêmes conditions que pour les hauteurs. L'établissement de saillies ne peut se faire sans autorisa-

(1) S. 1925-3-52 (précité).

(2) S. 1914-3-122 (précité).

(3) S. 1923-3-26

(4) S. 1924-3-54

tion du préfet. Cette autorisation est accordée pour un an, elle est toujours révocable.

POUVOIRS DU PRÉFET DE LA SEINE EN MATIÈRE DE PUBLICITÉ

Affiches, panneaux, réclames lumineuses. — Le préfet de la Seine réunit les pouvoirs des préfets ordinaires en la matière avec ceux du maire de Paris. Il peut donc appliquer la loi du 27 janvier 1902, celle du 20 avril 1906, celle de 1881 et celle du 5 avril 1884. Vis-à-vis des communes du département de la Seine il joue le rôle de Préfet du département. Il a ainsi interdit l'affichage dans une zone entourant le pont de Suresnes ; aux termes de la loi du 20 avril 1910, et en vertu de cet arrêté, le maire de Suresnes n'a pas dépassé ses pouvoirs en enjoignant à un individu de faire disparaître dans le délai d'un mois les affiches placardées sur un mur de sa propriété située dans la zone interdite (1).

Aux termes de la loi du 27 janvier 1902, il peut interdire l'affichage même en temps d'élections, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique. Pour la ville de Paris, il joue le rôle de maire et de préfet, pour les autres communes de la Seine, il ne peut interdire l'affichage qu'à défaut des maires, c'est-à-dire au cas où ces derniers négligeraient de prendre l'arrêté.

Le préfet de la Seine en exerçant les pouvoirs de maire de Paris peut encore réglementer l'affichage électoral et les emplacements spéciaux conformément à la loi du 20 mars 1914.

(1) Lebon 1925, p. 30.

Saillies et panneaux. — Le préfet de la Seine accorde les permissions de voirie, concessions, occupations temporaires nécessaires pour les enseignes et panneaux formant saillie sur la voie publique. Il a donc tous les pouvoirs du maire. Le tribunal des Conflits a jugé que le fait d'avoir posé sans permission, perpendiculairement à la façade d'un immeuble situé en bordure de la voie publique, une enseigne lumineuse maintenue par des tiges de fer scellées dans la pierre, mais qui n'est pas incorporée au gros-œuvre de la construction et ne fait pas partie intégrante du mur de face, n'ayant pas le caractère d'une contravention à la législation de l'alignement et n'étant pas de nature à porter atteinte à la conservation de la voie publique, ne peut être retenu que comme une infraction aux dispositions de l'article 33 du décret du 13 août 1902, édictées dans le but d'assurer la sécurité et la commodité du passage, infraction qui ne constitue qu'une contravention de petite voirie dont la répression appartiendrait à l'autorité judiciaire (1).

On voit que le préfet de la Seine a les pouvoirs des préfets et ceux des maires, ce qui fait un ensemble imposant. Ces pouvoirs renforcés sont nécessaires pour l'agglomération parisienne où la publicité est vraiment intensive.

Il faut ajouter que la Ville de Paris et le département de la Seine peuvent établir et ont établi en fait une taxe communale et départementale sur les saillies et enseignes lumineuses conformément à la loi du 13 août 1926 ; étudiée au chapitre II. Les départements peuvent aller jusqu'au tarif de 25 % de la valeur de l'impôt d'Etat sur les enseignes lumineuses. Cette taxe est évidemment votée par le Conseil général. La Ville de Paris est autorisée à percevoir sur les affiches de toute nature apposées ou en

(S) 1923-3-45.

ce qui concerne les affiches lumineuses obtenues sur son territoire, une taxe municipale, égale au quart du droit perçu au profit de l'Etat (art. 123 Code du Timbre). La taxe se calcule sur le droit global revenant à l'Etat. D'autre part, pour la plupart, les affiches et enseignes lumineuses établies sur le territoire de Paris paient l'impôt d'Etat avec tarif triplé.

Dans les autres grandes villes, les pouvoirs des Préfets sont assez semblables à ceux du préfet de Paris. Ils sont moindres cependant, à cause des Maires qui gardent à peu près leurs pouvoirs ordinaires et parce que beaucoup de villes ne demandent que l'application partielle du décret du 26 mars 1852.

ORIGINE ET NATURE DES POUVOIRS DU PRÉFET DE POLICE

Louis VII adjoignit au Prévôt de Paris un « Bureau de la ville » composé du Prévôt des Marchands et échevins. Dès lors, il y eût de nombreux conflits entre le « grand-Voyer de France » et le « Voyer de Paris » qui agissait sous les ordres du Prévôt. Le Prévôt de Paris se vit retirer une grande partie de ses attributions en matière de voirie par un édit de juin 1604 qui réunit la charge de Voyer de Paris à celle de grand-voyer. Depuis cette époque toutes les rues de Paris appartiennent à la grande voirie. Une déclaration royale du 10 avril 1783, confirma cette situation. Les rues de Paris étaient entretenues par le Trésor public. Mais sous la seconde République, l'Etat n'intervient dans les dépenses qu'à titre exceptionnel. Le décret du 26 mars 1852 a décidé que les rues de Paris continueraient cependant d'être soumises au régime de grande voirie.

Alors que la voirie urbaine, à l'exception des rues qui prolongent les routes départementales et nationales, fait partie de la petite voirie, relève des conseils municipaux et que le classement et déclassement des rues se fait après une simple approbation du préfet du département, l'ouverture d'une rue à Paris équivaut à la création d'une route et le classement se fait par décret après enquête. Seulement les rues de Paris dépendent du Ministre de l'Intérieur et non du Ministre des Travaux publics qui a compétence sur les autres voies de la France rentrant dans la grande Voirie.

Il existe cependant à Paris, une petite voirie, celle-ci comprend, d'après l'arrêté consulaire du 12 Messidor an VIII l'ouverture des boutiques, étaux de boucherie et de charcuterie, l'établissement des auvents ou constructions du même genre, qui empiètent sur la voie publique, l'établissement des échoppes ou étalages mobiles, la démolition ou réparation des bâtiments qui menacent ruine.

Ces attributions qui étaient dévolues au Préfet de police ont été transférées au Préfet de la Seine par le décret du 10 octobre 1859 ; ce dernier reprenait les attributions à lui soustraites jadis. On admet généralement que tout ce qui concerne la direction, l'ouverture et la largeur des rues, la conservation de la voie publique, les alignements, les constructions et reconstructions joignant la rue, appartient à la grande voirie. Le Préfet seul peut poursuivre les contraventions de grande voirie dont la répression appartient au Conseil de Préfecture qui prononce, sauf recours au Conseil d'Etat.(1)

Le Préfet de la Seine joue le rôle tantôt de grand Voyer de Paris, tantôt de représentant du vendeur de terrains.

Depuis la loi de 1911, le Préfet de la Seine qui délivre

(1) Loi du 28 Pluviose an VIII (4).

la permission de bâtir peut se placer à un point de vue esthétique pour refuser son autorisation ou demander une modification aux plans qui lui sont soumis, lorsque la rue ou place en bordure de laquelle est située la construction a un caractère monumental ou une servitude esthétique.

Quand l'immeuble est construit, le Préfet de la Seine ne peut intervenir qu'au cas où les règlements de voirie seraient violés. Si des infractions sont relevées, les propriétaires sont alors assignés devant le Conseil de Préfecture pour contravention de grande voirie.

En général pour les servitudes s'appliquant aux rues et places, seules les maisons en bordure de la voie publique sont grevées, celles qui sont situées en arrière ne sont assujetties qu'aux règlements ordinaires concernant la hauteur. Dès que ces hauteurs ne sont pas dépassées, le Préfet de la Seine, chargé de veiller à l'application du décret de 1902 ne peut agir, même si les constructions ont un effet regrettable au point de vue artistique. Dans les affaires Jellinek-Mercédès précitées, le Préfet de la Seine, n'a pu intervenir que pour faire respecter le règlement de 1902 et il a obtenu une condamnation qui fut exécutée par la suite. Donc pour donner ou refuser une autorisation de bâtir ou déferer une contravention de grande voirie comme en notre cas, il agit comme grand-voyer de Paris, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, (1) c'est le premier rôle du Préfet de la Seine.

Le second rôle trouve application lorsqu'un propriétaire se trouve par contrat acheter un immeuble grevé d'une servitude et ne pas la respecter, le Préfet de la Seine agit alors pour faire respecter cette servitude non plus comme grand voyer, mais comme vendeur ou représentant du vendeur réclamant l'observation d'une clause insérée dans

(1) S. 1914-3-122. (précité)

un contrat de vente. C'est devant le tribunal civil que le Préfet de la Seine pourra poursuivre le propriétaire d'une maison, pour inobservation de servitudes. La jurisprudence est constante à ce sujet. (1)

Il est bon également de faire remarquer que lorsque les servitudes ne prennent pas leur origine dans l'insertion d'une clause dans une vente de terrains par la Ville de Paris, les règles de compétence changent. Parfois la servitude a été créée par un arrêté des Consuls de la période Révolutionnaire ou un décret du Second Empire, en ce cas, il y a une contravention de Voirie, lorsqu'il y a infraction à une servitude de hauteur par exemple et le préfet de Paris en poursuivra la répression devant le Conseil de Préfecture. (2)

Tels sont les deux rôles du Préfet de la Seine dans ses attributions concernant la voirie. Il agit tantôt comme grand-voyer sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, tantôt comme représentant de la Ville,, venderesse de terrains grevés de servitudes.

Pour compléter la description de l'organisation parisienne de protection des perspectives monumentales, il faut aussi parler de la Commission du Vieux-Paris créée par arrêté préfectoral du 18 décembre 1897. Elle joue un peu, auprès du Préfet de la Seine, le rôle de la commission des monuments historiques auprès du Ministre des Beaux-arts.

Cette commission, présidée par le Préfet de la Seine et composée de conseillers municipaux, de critiques d'art, de publicistes et de hauts fonctionnaires, est chargée de rechercher les vestiges du Vieux-Paris, de constater leur

(1) Conseil d'Etat : Recueil Macarel et Lebon 1859, p. 278 et 692 : 1869 p. 503 et tout récemment Cour d'appel de Paris, 6 juin 1930 D. H.

(2) Dame Doux, S. 1924-3-54.

état actuel, de veiller dans la mesure du possible à leur conservation , etc.

Un comité technique et d'esthétique a été créé le 10 juin 1909, il donne son avis sur le projet des travaux soumis à son examen par le préfet.

La commission des sites et monuments naturels constituée par l'arrêté préfectoral du 6 mai 1907, a classé un certain nombre de perspectives : la pointe occidentale de la cité entre le Pont-Neuf et le pont des Arts ; les arbres des quais rive droite et rive gauche, entre le pont des Arts et le Pont-Royal ; les Tuileries, les Champs Elysées, l'Esplanade des Invalides. Cette commission a été modifiée par la loi du 2 mai 1930.

Mais les commissions si zélées, soient-elles, se bornent en général à publier des rapports et l'on peut toujours craindre que les rapports n'aillent dormir du sommeil éternel dans les cartons administratifs.

CHAPITRE IV

RÉGIME DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES

Il est nécessaire de faire la distinction créée par la jurisprudence entre le domaine public et le domaine privé. Ce dernier comprend les biens que l'Etat, le département ou la commune possède et gère comme un particulier, qu'il peut aliéner et dont il touche les revenus. Le domaine public comprend les biens qui servent à l'usage de tous et sur lesquels les personnes morales n'ont pas un droit de propriété, mais seulement un pouvoir de gestion et d'exploitation.

Que faut-il entendre par domaine public ? Si l'on n'y fait rentrer que les biens, qui par nature même, apparaissent comme insusceptibles de propriété privée, il serait fort restreint. En prenant comme critère le fait qu'une chose a été affectée à un service d'utilité publique, on agrandit trop le domaine public. L'opinion, la plus généralement professée, prend pour critère l'affectation d'une chose à l'usage direct du public et fait rentrer dans le domaine public les constructions, édifices publics appartenant à l'Etat, aux départements et communes comme les lycées, les universités, les ministères, tribunaux, prisons, hospices, mairies, arcs de triomphe, colonnes commémoratives, bourses, musées, halles, marchés, asiles de nuit.

En fait, l'Etat, le département, la commune exercent un vrai droit de propriété non seulement sur les biens de leur domaine privé mais encore sur les accessoires du Domaine public parce qu'ils échappent à l'usage public. La plus grande partie du domaine public urbain est formé par le domaine de la commune. Toutefois, l'agglomération urbaine comprend souvent des dépendances du Domaine public départemental et du domaine de l'Etat. On peut faire rentrer dans le domaine public communal : les rues et places d'une ville, les squares et jardins publics avec leurs ornements : grilles, statues, groupes artistiques ; les mairies, écoles, les halles et marchés couverts. Les hôpitaux, hospices, asiles de nuit, maisons de secours qui sont des établissements publics communaux rentrent aussi dans le domaine public communal ; de même les bâtiments occupés par des services publics d'Etat : instruction publique, casernes, postes, etc...

Mais font partie du domaine public départemental : les routes et chemins de fer départementaux ; les bâtiments appartenant au département et affectés à un service dépar-

femental ou national : préfectures, sous-préfectures, palais de justice, prisons, etc...

Enfin on peut classer dans le domaine public national : les routes nationales, fleuves, rivières, canaux, chemins de fer, les rivages de la mer et les forts, les citadelles, églises, cathédrales, grandes Ecoles, Ministères, hôpitaux nationaux, etc

Ces biens sont administrés et gérés par l'administration propriétaire. Elle les acquiert par cession amiable ou expropriation, les affecte aux services auxquels ils sont destinés, les classe et les délimite.

Au point de vue artistique, le pouvoir domanial peut être exercé dans un but artistique soit dans l'expropriation, soit dans l'aménagement matériel des biens composant le domaine. Cependant l'organisation urbaine actuelle manque de plan d'ensemble et ne dispose que de pouvoirs fragmentaires et incomplets. C'est le reproche qu'on peut lui faire.

Le domaine privé des administrations publiques est ainsi composé :

a) les biens provenant des dépendances du domaine public dont le classement a été prononcé. Le redressement et la suppression des voies publiques libèrent des parcelles qui sont réunies aux propriétés contigües sous forme de droit de préemption. Le déclassement des places de guerre libère des grands espaces qui permet de créer des quartiers nouveaux.

b) les biens, acquis par les communes conformément à la loi du 31 octobre 1919, en vue de les bâtir et de les revendre. La ville peut ainsi intervenir dans son extension. De même pour les biens acquis au moyen de l'expropriation par zone en dehors du périmètre de l'ouvrage public projeté.

c) Enfin il y a les biens qui font partie du patrimoine des administrations publiques et qu'elles ont reçues d'ordinaire lors de leur fondation.

Le domaine public et privé est donc défini. La commune étant la cellule de l'organisation administrative, nous nous occuperons surtout d'elle en utilisant le plan précédemment employé : police des constructions, police de la publicité.

A) *Constructions*. Les administrations publiques peuvent posséder sur les propriétés privées des droits réels civils, nés de conventions particulières : ce sont les servitudes architecturales ; le plus souvent elles sont créées lorsque la commune a exproprié des terrains et les a revendus à des particuliers ; la servitude est insérée dans le contrat de vente. L'administration municipale qui a passé un contrat est titulaire de la servitude, ses représentants en assureront le respect. Les particuliers eux aussi peuvent posséder des droits réels précaires sur les dépendances du domaine public ; ils devront en retour verser une redevance.

Les administrations peuvent posséder sur les propriétés privées des droits réels spéciaux : des servitudes administratives.

Servitudes de classement des Monuments historiques, des sites et paysages. Elles seront étudiées avec la loi du 2 mai 1930. Les droits et actions sont exercées par le Ministre des Beaux-arts ou par la commission départementale des sites. Elles grèvent également les immeubles privés et ceux qui font partie du domaine public.

Servitudes d'utilité publique ; elles constituent l'exercice normal des pouvoirs des administrations sur le domaine public envers les particuliers. Parfois elles prennent la forme d'une expropriation indirecte à la suite de

certaines actes d'alignement et de délimitation de voie publiques. L'expropriation porte alors sur certains terrains privés qui se trouvent englobés.

Parfois aussi, elles sont appliquées du fait de l'exercice des pouvoirs de police. Ces pouvoirs de police municipale s'exercent sur les riverains du domaine public et au profit du domaine public. Car le domaine public échappe aux règles restrictives du droit privé, par son affectation à un service public. Il échappe aux charges du voisinage et le voisinage du domaine public, impose au contraire des obligations aux propriétés riveraines. Certaines de ces obligations ont pour objet la conservation ou l'acquisition du domaine public et des terrains nécessaires à l'ouverture et au redressement des voies publiques. Voici les principales manifestations du pouvoir de police touchant le domaine public :

1°) L'alignement ordinaire : Tout riverain d'une voie publique qui désire construire ou reconstruire un immeuble, en bordure de la voie, doit demander auparavant l'alignement individuel : de même pour réparer ou modifier un immeuble, le propriétaire doit demander l'autorisation de construire.

2°) L'alignement individuel : le maire dans un arrêté établit les limites de la voie publique et de la propriété où l'on doit bâtir. Ceci d'après le plan d'alignement dont il a été parlé déjà. Le constructeur doit se conformer aux limites portées dans l'arrêté d'alignement. Le plan d'alignement comporte aussi l'étude du nivellement des voies publiques et l'obligation pour les riverains de se conformer à ce nivellement.

Pour la voirie urbaine, l'alignement est délivré par le maire ; il est délivré par le Préfet dans les voies publiques urbaines qui sont des dépendances de la grande voirie (traverses de routes nationales et départementales et

pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun). Le maire doit délivrer l'alignement à tout constructeur qui en fait la demande et se conformer strictement aux limites actuelles de la voie. Tout plan d'alignement comportant le redressement d'une voie publique opère de plein droit expropriation indirecte des parcelles non bâties qui y sont englobées et qui sont de ce fait incorporées à la voie publique, il détermine par conséquent les limites actuelles de cette voie.

Le refus de délivrer l'alignement ou la délivrance d'un alignement non conforme au plan peut être attaqué par les intéressés en Conseil d'Etat par un recours en excès de pouvoir.

L'autorisation de construire est délivrée comme l'alignement individuel à tout propriétaire qui veut construire ou réparer une construction touchant la voie publique. Cette autorisation peut être refusée lorsque les travaux ont un caractère confortatif et portent sur des immeubles grevés d'une servitude de reculement.

Mais le refus d'autorisation de construire est annulable s'il porte sur des travaux réputés comme non confortatifs ou s'il s'applique à un immeuble atteint par un projet de redressement de la voie sur une trop grande profondeur et qu'alors le plan d'alignement aboutirait à une véritable modification de l'assiette même de la voie publique. En ce cas la servitude de reculement n'est pas applicable et l'immeuble ne peut être acquis que par expropriation ordinaire.

Un alignement spécial a été prévu par la loi du 14 mars 1919 modifiée par celle du 19 juillet 1924.

Les effets résultant du plan d'extension sont sanctionnés par les règles ordinaires de l'alignement, déjà vues. Mais les effets du plan d'extension ne sont applicables

que s'ils ont été incorporés au plan d'alignement qui reste indépendant (article 10 de la loi du 19 mars 1919).

Le plan d'alignement établi pour les régions dévastées a des effets plus directs et plus radicaux il peut être établi soit à titre principal ou incorporé dans un plan d'extension.

Dans les régions dévastées, aucune construction ne peut être exécutée sans autorisation du préfet, après avis de la commission départementale d'extension, jusqu'à ce que le plan d'alignement ait été approuvé. Les immeubles qui se trouvent sur le passage d'une voie projetée par les plans d'extension sont frappés en principe d'une servitude de reculement en ce qui concerne les immeubles bâtis, d'une servitude non œdificandi pour les immeubles non bâtis. Une servitude de reculement frappera les immeubles bâtis atteints sur une trop grande profondeur par le projet de redressement d'une voie publique.

Les constructions ne pourront être édifiées même en bordure des voies privées prévues au plan de lotissement qu'en conformité avec un arrêté individuel d'alignement délivré par le maire (art. 12). Mais les servitudes résultant des voies publiques non ouvertes ou projetées ne s'appliqueront que si le conseil municipal décide que dans le délai de quinze ans, la commune pourra effectuer les travaux nécessaires pour relier aux voies publiques, la section de voie qui borde l'immeuble à édifier. Dans ce cas le conseil municipal devra voter les ressources affectées à ces travaux. Sinon le conseil général décidera si le département doit voter l'exécution des travaux et les crédits nécessaires.

Une servitude non œdificandi s'exerce pendant 30 ans sur les terrains nus situés en dehors de la ville et n'ayant aucun accès à une voie publique de la commune. Les propriétaires pourront requérir l'emprise totale des par-

celles situées en dehors des alignements et qui ne peuvent être bâties, du fait du plan d'extension ou d'alignement. Si l'expropriation n'est pas accomplie, la permission de construire sera donnée sans observer les alignements. (1)

La loi du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 prévoit comme nous l'avons vu dans un chapitre antérieur, tout un jeu de servitudes qui doivent faire respecter le domaine public et protéger l'esthétique même chez les particuliers.

En somme on voit que la police du domaine public en matière de constructions se ramène à peu de chose. Les personnes morales qui en ont la garde et la gestion jouent surtout un rôle négatif dans la protection de l'esthétique du domaine public ; sans doute elles pourront bâtir sur son sol des monuments, y créer des squares et des jardins publics, mais c'est surtout par les mesures négatives étudiées ci-dessus qu'elles agissent efficacement. Par les alignements individuels, le permis de bâtir, l'autorisation de construire, les servitudes non œdificandi, les servitudes de hauteur, façades etc., par tous ces moyens négatifs l'administration, gardienne du domaine public, s'efforce de le défendre, et de contribuer au cachet esthétique du domaine confié à sa garde et de l'agglomération urbaine toute entière.

B) Police de la Publicité. — Là encore, c'est le maire qui jouera le rôle principal pour les immeubles rentrant dans le domaine public, les préfets pour certains immeubles départementaux enfin les Ministres pour les immeubles qui dépendent directement d'eux.

Enseignes et saillies. Permission d'occupation et concessions. — Sur le domaine public, l'administration pour-

(1) Thèse Estève : L'art et la propriété.

ra-t-elle refuser des permissions d'occupation et des concessions pour protéger l'esthétique, ou bien les accorder en les complétant par des clauses susceptibles de défendre l'esthétique. Enfin l'administration pourra-t-elle retirer ces permissions parce que les clauses précédentes n'auront pas été observées ?

L'administration peut-elle refuser les permissions et concessions ou les accorder, complétées par des clauses spéciales en vue de protéger l'esthétique ?

Le domaine public ne faisant pas l'objet d'un droit de propriété, l'Etat, le département et la commune n'ont que des droits plus restreints de garde et d'administration. Cependant, déjà, sur les dépendances du domaine public, ils ont un droit de propriété. Ils peuvent affermer les droits de chasse et de pêche. Lorsqu'une mine est exploitée dans le sous-sol d'une voie publique, la personne morale intéressée touche une redevance tréfoncière versée par le concessionnaire. La personne morale peut exercer pour la protection du domaine public, les mêmes actions et moyens qu'un propriétaire ordinaire, elle peut faire des concessions ou autorisations d'occupation temporaire. Les permissions de voirie, occupations temporaires et concessions sont des faveurs impliquant un usage anormal du domaine public. C'est un acte discrétionnaire qui, il y a quelques années encore se teintait souvent d'arbitraire. L'administration est donc libre d'accorder ou de refuser cette faveur. Cependant aujourd'hui, conformément à l'évolution remarquée dans la justice administrative depuis plusieurs dizaines d'années et qui tend à donner aux particuliers des garanties égales à celles qu'offrent les tribunaux judiciaires, le Conseil d'Etat cherche de plus en plus à faire disparaître l'arbitraire dans l'octroi ou le refus d'occupations. Actuellement il admet de façon très nette que tout refus d'occupation

motivé par des considérations étrangères à l'intérêt général est entaché de détournement de pouvoir et peut être annulé. Le recours pour excès de pouvoir est donc admis en ce cas. (1) Il reste à savoir si la protection de l'esthétique fait partie de l'intérêt général. Oui, sans nul doute. Le cachet d'une ville, de ses perspectives monumentales, le caractère des paysages font partie du patrimoine national dont l'administration a la garde et doit assurer la protection, par dessus l'action des particuliers qui n'est pas toujours sans reproches. La jurisprudence semble s'orienter en ce sens comme il apparaîtra dans le paragraphe suivant. On peut donc conclure que l'administration peut refuser les permissions de voirie, occupations etc., ou les accorder en les subordonnant à l'observation ou à l'exécution de certaines clauses, le tout en vue de protéger l'esthétique.

L'administration qui a accordé une occupation ou une concession peut elle ensuite la retirer en vue de protéger l'esthétique ?

Dès la seconde moitié du siècle dernier, ces décisions de l'administration ont commencé à être contrôlées par le recours pour excès de pouvoir. (2) Le retrait n'est apparu légal que motivé par des nécessités de viabilité et de salubrité. Actuellement il est admis en général que les permissions de voirie ne sont pas révocables, excepté en cas d'inexécution des conditions,, d'exécution des travaux publics, d'exécution d'une décision de justice et au cas où l'intérêt de la viabilité et de la conservation de la voie publique le réclameraient. On voit que la protection de l'esthétique ne figure pas dans l'énumération précédente. Cependant, la jurisprudence administrative ayant pour mission de s'adapter aux nécessités nouvelles et surtout

(1) Conseil d'Etat 1920. Lebon : p. 565 et D. : 1922-3-57.

(2) Conseil d'Etat 1855. Lebon : p. 715

de compléter les textes trop rares et trop brefs, n'hésitera pas à admettre le retrait de concession ou d'occupation en vue de l'intérêt de l'esthétique.

En certains cas le retrait apparaît possible sans aucune difficulté. L'administration a pu accorder l'occupation, mais en y joignant des clauses au sujet de l'esthétique. Si le bénéficiaire ne les respecte pas, il y aura inexécution des conditions et l'administration pourra retirer l'occupation.

Le retrait est encore possible en cas d'exécution des travaux publics sur le domaine. Ici nous retrouvons l'intérêt général. Car c'est pour faciliter les travaux que l'occupation ou la concession est retirée. Or à propos de l'octroi, nous avons vu que les actes discrétionnaires devraient être basés sur l'intérêt général et que la protection de l'esthétique en faisait partie. Déjà le Conseil d'Etat se range à cet avis dans un arrêt Leroux du 2 août 1924. A Epinal un règlement de police de 1783 exigeait, lorsqu'il y avait des arbres sur les terrains riverains de la voie publique, que les branches soient élaguées jusqu'à l'alignement. En 1921, le Maire s'était réservé par arrêté, le droit d'accorder des dérogations et de supprimer l'obligation d'élaguer les arbres quand ceux-ci embellissaient la voie publique. Cet arrêté fut attaqué, mais le Conseil d'Etat le confirma parce qu'il avait été pris dans un but d'intérêt général pour respecter les arbres riverains de la voie publique qui embellissaient les promenades d'Epinal.

Le retrait en vue de la protection de l'esthétique serait inattaquable au contentieux lorsqu'il serait également motivé par les autres raisons admises en jurisprudence : intérêt de la viabilité et conservation de la voie publique,

(1) Conseil d'Etat 1924. Lebon p. 780.

le retrait serait donc fondé sur deux motifs : esthétique et viabilité. Au cas où il serait irrégulier pour l'un des motifs, l'autre, sans doute le rendrait valable, car le détournement de pouvoir n'existe que lorsque l'administration tente de réaliser un but qu'elle n'a pas le droit d'atteindre.

Les administrations doivent donc encore pour motiver les retraits dissimuler l'intérêt de l'esthétique derrière d'autres raisons plus facilement admises. Cependant pour l'octroi, elles sont mieux armées, car en principe, le domaine public est fermé aux installations privées. Pour les routes, le cas de la publicité a été prévu expressément. (1) L'installation de signaux réclames est en principe interdite sur les voies publiques et leurs dépendances (2). Une circulaire T. P. du 24 août 1928 précise d'autre part qu'aucune installation servant à la publicité ne doit être admise sur le sol des routes nationales. Mais elle ajoute : « Cependant les Maires sont en principe compétents par application de la loi du 5 avril 1884 pour autoriser la pose d'écussons, plaques, emblèmes et affiches quelconques, avec ou sans mention de publicité, sur les ouvrages municipaux : reverbères, candelabres, pylônes de tramways, kiosques à journaux, édicules divers établis dans les conditions régulières, sur le domaine public à l'intérieur des agglomérations.

Il convient donc, toutes les fois que les intérêts de la route ne s'y opposent pas, de ne pas mettre obstacle à la délivrance par les maires d'autorisations de ce genre ».

Ces dernières prescriptions intéressent d'ailleurs le domaine privé.

Mais la publicité par affiches et panneaux est encore

(1) Margueron : Droit routier.

(2) Circulaire T. P. 16 mars 1914

plus employée que le moyen des saillies enseignes etc. Il faut donc maintenant envisager les pouvoirs de police de l'administration vis-à-vis de l'affichage sur le domaine public.

Cette question a été réglée par les lois du 29 juillet 1881, 27 janvier 1902, 20 avril 1910 déjà étudiées. Sans revenir sur ces lois elles-mêmes, il est nécessaire d'en préciser l'application vis-à-vis du domaine public. Les personnes morales gérantes du domaine public pouvant affermer le droit de chasse, de pêche, etc. sur le domaine public, on peut soutenir par analogie que la commune peut concéder l'affichage ou s'y opposer même sur les murs des biens de son domaine public.

L'article 15 de la loi du 29 juillet 1881 prescrit aux maires de désigner des emplacements exclusivement destinés aux affiches de l'autorité et spécifie qu'il est interdit d'y placarder des affiches particulières. Il faut comprendre le sens et la portée de cet article : il signifie que l'apposition d'une affiche particulière sur un édifice public ou privé en dehors des lieux réservés, ne contrevient en rien à la police de l'affichage, qu'elle est exempte des sanctions pénales, mais il ne veut pas dire que tout particulier ait le droit de faire placarder ses affiches sur toutes les propriétés publiques à condition de respecter l'emplacement réservé. L'article 16 abrogé n'admettait ce droit que pour les affiches électorales. Le législateur a interdit aux officiers municipaux, de prohiber préventivement l'apposition des placards sur les murs extérieurs des bâtiments communaux, (1) même pour en assurer la conservation. Donc l'arrêté du maire interdisant l'affichage sur les murs de tous les édifices communaux n'a pas force obligatoire, car le droit de réglemen-

(1) Cassat. 1911. D. 1912-1-310.

tation antérieur qui appartenait aux maires n'existe plus depuis la loi de 1881. De ce fait les maires n'ont plus en la matière que les pouvoirs du droit commun. Or l'affichage privé ne peut être exécuté sur les immeubles qu'avec le consentement au moins tacite des propriétaires. (2) Le maire qui fait détruire les affiches posées sur les écoles communales, ne réalise que son droit, il agit, ce faisant, comme représentant de la commune, chargé d'administrer le domaine public de son ressort. La jurisprudence, en ce sens, a reconnu au maire au nom de la commune tous les droits nécessaires pour assurer la conservation des édifices publics et pour exploiter leur valeur locative d'affichage. « Il est loisible aux représentants de la personne morale, de faire enlever les affiches placardées sans leur permission sur les édifices confiés à leur surveillance, alors même qu'ils auraient antérieurement toléré l'apposition d'affiches particulières et commerciales sur les dits édifices, cette tolérance n'ayant pu les priver de leur droit. Et ils peuvent procéder à l'enlèvement, sans être tenus à l'accomplissement d'aucune formalité préalable. (1) Lorsque le conseil municipal concède à un particulier un droit exclusif d'affichage sur les bâtiments communaux, c'est un contrat de droit commun, valable sans aucun doute et non soumis aux formalités de la loi du 5 avril 1884, article 115.

Pour les panneaux publicitaires ils relèvent soit du régime des saillies soit du statut des concessions ou occupations s'ils sont plantés sur le domaine public.

DOMAINE PRIVÉ

La police du domaine privé des personnes morales administratives soulève beaucoup moins de difficultés

(2) D. 1905-18 juin 1904

(1) Cass. Crim. D. 1909-1-479.

que celles du Domaine public. Les administrations sont alors chez elles et se comportent comme de simples propriétaires. Tous les droits de gestion et d'administration qu'elles ont sur le domaine public, elles en jouissent à fortiori sur le domaine privé avec en plus des droits de disposition. Nous passerons donc rapidement sur ces questions.

Constructions. — Les règles de l'alignement du permis de bâtir, de l'autorisation de construire, de hauteur applicables aux constructions privées le sont aussi à celles qui sont faites sur le domaine privé. Quant à l'aliénation et à la conservation des biens du domaine privé, elles sont réglées uniquement d'après les principes du droit civil. Les servitudes architecturales entre les propriétaires et les communes doivent être appliquées suivant les termes des conventions par lesquelles elles ont été établies. La commune peut accorder aux propriétaires dont les biens sont grevés de servitudes, des dérogations aux clauses insérées dans les contrats de vente. C'est le conseil municipal qui est compétent à cet effet. (1) Quand ces clauses ont été imposées aux communes par une loi ou un décret, elles sont évidemment moins libres à cet effet (2). Mais par contre, le maire d'une commune et le préfet de la Seine à Paris ne peuvent user de leur pouvoir de police pour obliger les particuliers à respecter les servitudes architecturales qui grèvent leurs immeubles (3). Il s'agit bien entendu des servitudes créées et introduites sous forme de clause dans la vente des terrains de la Ville aux particuliers. Cependant si par ailleurs le même immeuble était soumis à la police des perspectives monumentales

(1) S. 1845-2-459.

(2) La loi du 8 octobre 1908.

(3) D. 1859-3-85 et Lebon 1863, p. 503.

créée par la loi du 13 juillet 1911, le respect du caractère monumental des immeubles serait assuré au nom d'un pouvoir de police appartenant au maire (4). En ce cas, le maire ne serait pas obligé de respecter les clauses du contrat de vente réservant la servitude. C'est à la commune qu'il reviendrait d'agir séparément, devant l'autorité judiciaire pour faire respecter ces clauses.

L'acquisition des biens dépendant du domaine privé se réalise par convention ordinaire, quant aux servitudes architecturales et autres grevant les propriétés privées dans un but esthétique, elles sont créées par réserve à un acte d'aliénation, le plus souvent ; les villes de leur autorité, ou en vertu d'une disposition de l'autorité compétente pour permettre cette aliénation, insèrent dans les contrats de vente la servitude.

L'aliénation de biens provenant du Domaine public par déclassement et acquis auparavant par expropriation peut être subordonnée à la création de servitudes de ce genre. Mais l'établissement d'une servitude ne peut servir d'unique motif pour l'expropriation d'un immeuble excepté si une loi déclarait cette expropriation d'utilité publique. Si les travaux prévus n'étaient pas exécutés, l'immeuble exproprié serait rétrocédé au propriétaire mais ne pourrait l'être, grevé d'une servitude architecturale. Le propriétaire retrouverait ses droits primitifs entiers. Cependant si le propriétaire antérieur renonçait à son privilège de reprise et si les immeubles étaient cédés à un autre, la servitude pourrait être créée dans ce dernier cas.

Pour autoriser les installations et saillies sur le domaine privé, l'administration possède tous les pouvoirs du propriétaire pour établir la permission d'accord avec le béné-

(4) D. 1921-3-4.

ficiaire. Elle pourra librement introduire dans les baux et concessions d'occupation du domaine, toute clause de nature à sauvegarder l'esthétique, comme peut le faire tout propriétaire d'après le droit commun.

L'affichage. — En cette matière, l'administration a les mêmes armes que tous les autres propriétaires. Elle pourra non seulement lutter contre l'envahissement de l'affichage mais aussi le sélectionner et n'admettre sur son domaine que l'affichage artistique. Elle pourra donc bannir les motifs d'affiches qu'elle jugera inesthétiques.

Les maires allant plus loin, voulurent souvent défendre l'affichage privé sur les murs appartenant à la commune, agissant ainsi non plus comme délégués de l'autorité administrative, mais en qualité de représentants de la commune propriétaire de ces biens. Cependant la Cassation a décidé que : « le désir d'assurer par cette interdiction la conservation des édifices publics et de protéger les intérêts civils de la commune, ne saurait donner à un pareil règlement les caractères d'un arrêté pénalement obligatoire, qu'aucune mesure préventive de nature à restreindre la liberté de l'affichage, ne peut être prise par les maires sous forme d'arrêtés ou de règlements ». (1)

C'est la forme d'arrêté avec sanction pénale qui est illégale.

La jurisprudence a reconnu au maire, en qualité d'administrateur des intérêts civils de la commune, le droit de concéder à des tiers l'affichage sur les bâtiments communaux (2). Le maire n'est d'ailleurs pas obligé de procéder par voie d'adjudication, un simple traité passé de gré

(1) Cass. D. 1893-1-45 ; D. 1891-1-396, Gaz. des Trib. 1912-1-185.

(2) Gaz. des Trib. 25 août 1912 ; du 9 juillet 1909 ; Conseil d'Etat 28 décembre 1900. S. 1903-3-67 — Gaz. des Trib. de 1903 — 2^e semestre — 2-188.

à gré peut suffire (1). Il sera naturellement libre de choisir l'une ou l'autre de ces formalités, sans que le Conseil d'Etat soit compétent pour apprécier le motif de son choix (2). Les maires ont aussi le droit de lacération, agissant toujours au nom de la commune. Il est toujours loisible aux municipalités d'introduire dans les cahiers des charges imposées aux concessionnaires une clause interdisant toute publicité de tel ou tel genre. Donc ici les communes ont un pouvoir de sélection très net, tant au sujet de la teneur que de la valeur artistique des affiches. C'est ainsi que le Conseil Municipal de Paris a décidé la suppression dans les édicules de la Ville des affiches concernant la publicité médicale et pharmaceutique touchant le traitement des maladies vénériennes.

Ce qui vient d'être dit de l'affichage s'applique également aux panneaux-réclames et enseignes lumineuses.

On voit que les municipalités ont pour protéger l'esthétique sur leur domaine privé des pouvoirs complets. Or en pratique, il est rare qu'elles en usent. Leur esprit d'initiative pourrait intervenir dans les cas où la protection des perspectives est possible en plus des cas où celle-ci étant obligatoire, il leur suffirait d'appliquer des textes formels. Rappelons pour mémoire ces derniers cas : ils visent les emplacements réservés, les édifices consacrés au culte, les monuments et sites classés ou déclarés comme ayant un caractère esthétique. Le mieux serait pour les maires de désigner pour l'affichage des bâtiments municipaux sans aucune valeur artistique et dont la situation dans une rue sans cachet ne blesserait pas l'esthétique.

(1) Ordonnance du 14 novembre 1837 — S. 1838-2-95. — Loi du 5 avril 1884, art. 115 — D. P. 1884-4-58

(2) Conseil d'Etat 15 avril 1910 — S — 1912-3-123

CHAPITRE V

RÉGIME DES PROPRIÉTÉS PRIVÉES

A) LES CONSTRUCTIONS.

L'emplacement. — En principe chacun est libre de bâtir où il lui plait et comme il lui plait, à condition de ne pas empiéter sur le terrain d'autrui. Cette liberté, à peu près complète à la campagne, exception faite des sites classés ou proposés, est sérieusement diminuée pour les agglomérations urbaines. Le permis de bâtir existe à Paris et dans les villes qui ont adopté le décret de 1852. La loi du 14 mars 1919 étend le régime du permis de bâtir à toutes les agglomérations mentionnées à l'article I, ainsi qu'à tous les groupes d'habitations ou lotissements créés par les particuliers. Le maire peut établir par simple arrêté municipal et sans aucune indemnité, des servitudes hygiéniques; archéologiques et esthétiques, ainsi que toutes les autres conditions y relatives, espaces libres à réserver, hauteur des constructions. Elles pourront n'être applicables que dans l'étendue d'une zone déterminée. Il pourra y avoir des servitudes non œdificandi frappant des zones, des réserves boisées à respecter dans un plan de lotissement. Il est inutile de revenir sur ces questions déjà étudiées.

Hauteur et modèles des constructions. — De nombreuses servitudes traitées ci-dessus frappent les constructions à Paris. A la campagne elles restent libres, exception faite des agglomérations touchées par la loi du 14 mars

1919 et celle du 19 juillet 1924. Il peut y avoir des servitudes de hauteurs comme nous venons de le voir ; de même pour le style qui pourra être adopté.

Mais ces pouvoirs des particuliers ont déjà été étudiés ci-dessus. Il est préférable de s'étendre sur les droits et pouvoirs vis-à-vis de la publicité.

B) LA PUBLICITÉ.

Affichage et panneaux. — La loi de 1881 a expressément reconnu à tout propriétaire, le droit de s'opposer à l'affichage sur ses biens sans l'intervention de la justice. C'est un hommage rendu aux droits de propriété. Si un propriétaire autorise, tacitement, l'affichage sur ses murs, indépendamment de la durée de cette tolérance, il a toujours le droit de la révoquer et de lacérer l'affiche apposée (1). D'ordinaire lorsqu'un mur ne porte pas la mention : « Défense d'afficher », on présume l'autorisation du propriétaire. L'enlèvement des affiches est une voie de fait, un moyen de justice privée, attaché au droit de propriété. Aussi le propriétaire peut le transférer à un tiers pour enlever toutes les affiches mises sur sa maison (2). Si un propriétaire cède à une société d'affichage le droit exclusif d'afficher sur les murs de sa maison, le représentant de cette société pourrait lacérer les affiches d'une autre société collées sur les murs loués en exclusivité par lui.

Au lieu de lacérer lui-même les affiches collées sur son mur, le propriétaire peut aussi s'adresser à la justice et demander des dommages-intérêts pour le préjudice subi

(1) Cass. 15 février 1909 — S. 1910-1-497.

(2) Cas. crim. 31 décembre 1885 — S. 1886-1-144.

par l'apposition d'affiches. Tout propriétaire peut disposer de son mur et de sa façade. En placardant une affiche malgré l'inscription : « Défensé d'afficher », l'afficheur porte atteinte au droit de propriété et cause un préjudice. Ce préjudice se ramène d'ordinaire aux frais qu'a nécessités l'enlèvement de l'affiche. La condamnation sera basée sur 1382, du Code civil, donc il faudra préjudice et faute. Un jugement du tribunal de Commerce de Lyon en date du 3 août 1925 donne ces détails et déclare l'affaire de la compétence du Tribunal de Commerce (1).

Il faut aussi le consentement du propriétaire pour installer sur un immeuble des affiches ou enseignes lumineuses. Il a été jugé qu'il n'y a pas faute de la part du propriétaire s'il loue pour l'affichage, une palissade élevée pour fermer un chantier, même si celle-ci nuit aux voisins (2).

L'usufruitier a les mêmes droits que le propriétaire en ce qui concerne l'affichage quand il n'y a pas une clause du contrat qui se prononce sur ces droits de lacération et de cession du droit d'affichage.

Droits des locataires en matière d'affichage. — Si le contrat est muet, les tribunaux devront chercher l'intention des parties ou décider d'après les principes généraux à qui reviennent ces droits. Il n'y a pas de décisions de principe à ce sujet.

Cas où le locataire a la maison pour lui seul ; on ne voit guère la différence qui existe entre le droit résultant du bail et celui qui naît de l'usufruit, pour la jouissance d'une maison. Il s'agit dans les deux cas d'un droit de jouissance se résolvant par la possession complète de l'immeuble aux termes de l'article 1725 du Code civil,

(1) Gazette du Palais-Tables 1925-1930 p. 27.

(2) Gazette du Palais 1918-1919 — p. 151

le bailleur est déchargé du trouble de fait. L'affichage sans autorisation étant un trouble de fait, le locataire unique paraît seul pouvoir demander réparation et lacérer (1). La jurisprudence reconnaît au locataire le droit de mettre sur la façade extérieure les enseignes et affiches annonçant sa profession. En général elle refuse au locataire le droit de sous-louer les murailles de la maison pour l'affichage, quand cet affichage n'a aucun rapport avec la profession qu'il exerce. Il en résulterait trop d'inconvénients pour la maison (2).

Cas où plusieurs locataires habitent la maison. Chaque locataire a le droit de lacération, pour la partie des murailles qui le concerne. Mêmes décisions pour les annonces et enseignes des professions des locataires qu'au cas de locataire unique. Le droit des locataires à sous-louer les murailles et façades correspondantes à leurs locations a été reconnu par certains tribunaux, rejeté par d'autres (3).

Enfin pour les défenseurs des paysages et perspectives, qui voudraient recourir à l'action directe, citons un jugement du Tribunal correctionnel de la Châtre en date du 22 janvier 1926 qui dit :

« L'article 257 code pénal vise les faits, qui, atteignant les monuments et objets dans leur matérialité et leur composition, sont de nature soit à les rendre impropres à l'usage auquel ils sont destinés, soit à en diminuer la valeur, et non les faits qui laissant ces monuments et objets absolument intacts et indemnes de tout dégât, n'entraînent aucune diminution de leur utilité ou de leur valeur.

L'enlèvement par des particuliers, d'une plaque indi-

(1) Cass. 15 novembre 1884. D. 1885-1-477

(2) Nancy D. 1906-2-424.

(3) Trib. civil de la Seine 22 juillet 1896 — Le droit — 5 août 1896 en ce sens.

catrice donnée par un industriel et apposée par l'administration des ponts et chaussées, ne saurait constituer ni la destruction ni la mutilation punies par l'article 257 alors que la plaque et ses crampons ont été déposés intacts à la mairie par les auteurs de l'enlèvement. Le délit de dégradation ne saurait exister sans intention délictueuse ».

Cette première partie a fait apparaître les moyens de protéger les perspectives monumentales. Ce sont les plus anciens. Pour les paysages, l'idée de protection n'apparaît que bien plus tard. Beaucoup de textes sont spéciaux à la matière tandis que d'autres sont communs aux perspectives et sites. Nous ne citerons que pour mémoire ceux qui ont été déjà étudiés dans la première partie.

II• PARTIE

LES PAYSAGES

SECTION I : HISTOIRE DE LA LÉGISLATION

Ainsi qu'il a été dit au début de ce travail, ce sont les excès de l'industrialisation et de la publicité qui ont rendu nécessaire la protection des sites et des paysages. Mais dans cette voie l'initiative privée soutenue par l'opinion précéda et provoqua l'action de l'Etat et son intervention directe : le Touring-Club et la Société pour la protection des paysages. Le Touring-Club forma des Comités départementaux qui dressaient l'inventaire des sites remarquables, les faisaient connaître, les surveillaient et intervenaient en leur faveur auprès des autorités compétentes.

Au Parlement, des échos de cette campagne commençaient à arriver. Dès 1899 M. Hubert, député des Ardennes demandait à la Chambre que les monuments naturels et légendaires soient classés comme les monuments historiques. Le 28 mars 1901, M. Charles Beauquier, député du Doubs, déposait son premier projet. Aucune suite. Le 4 mai 1901, projet de M. Dubuisson, député du Finistère. Le 5 février 1903 nouveau projet de M. Charles Beauquier. Le 2 février 1905, la Chambre le votait, puis le Sénat en le

modifiant légèrement : le 10 avril 1906 la Chambre confirmait sans débats et la loi était promulguée le 21 avril 1906.

Après avoir donné le texte de la loi nous l'étudierons rapidement puis nous en verrons les résultats.

Texte de la loi du 21 avril 1906 abrogée par celle du 2 mai 1930.

Art. I. — Il sera constitué dans chaque département une commission des sites et monuments naturels de caractère artistique. Cette commission sera composée : du Préfet président, de l'ingénieur en des Ponts et Chaussées et de l'agent voyer en chef ; du chef de service des eaux et forêts, de deux conseillers généraux élus par leurs collègues et de cinq membres choisis par le Conseil général parmi les natabilités des arts, des sciences et de la littérature.

Art. II. — Cette commission dressera une liste des propriétés foncières dont la conservation peut avoir au point de vue pittoresque un intérêt général.

Art. III. — Les propriétaires des Immeubles désignés par la commission seront invités à prendre l'engagement de ne pas détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect sauf autorisation spéciale de la Commission et approbation du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Si cet engagement est donné, la propriété sera classée par arrêté du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Si l'engagement est refusé, la commission notifiera le refus au département et aux communes sur le territoire desquels la propriété est située.

Le déclassement pourra avoir lieu dans les mêmes formes et sous les mêmes conditions que le classement.

Art. IV. — Le Préfet au nom du département ou le Maire au nom de la commune, pourra en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841, poursuivre l'expropriation des propriétés désignées par la Commission comme susceptibles de classement.

Art. V. — Après l'établissement de la Servitude toute modification des lieux, sans l'autorisation prévue à l'article 3 sera punie d'une amende de 100 à 300 frs.

L'article 463 du Code pénal est applicable.

La poursuite sera exercée sur la plainte de la commission.

Art. VI. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

Fonctionnement de la loi. — On peut distinguer dans cette loi un classement volontaire et un classement forcé après expropriation.

Le classement volontaire se fait par acceptation du propriétaire. Ce sera une sorte de contrat administratif. L'arrêté de classement en détermine les conditions (art. 3). Le propriétaire reste libre de s'engager, car le classement d'office n'est pas envisagé. Les conditions de ce contrat peuvent être débattues et le propriétaire peut se réserver certains droits.

Le classement se fait par l'intermédiaire de la commission qui dresse une liste des sites. Elle a un pouvoir délibératif, et fait la liste des propositions de classement. Le Préfet, comme président de la Commission, est l'organe exécutif il engage les pourparlers en vue du consentement à obtenir.

Quant aux formes de la demande ce sont celles prévues par l'article 6 du Règlement de 1889.

Effets du classement. — les propriétaires des immeubles désignés par la commission seront invités à prendre l'engagement de ne détruire, ni modifier l'état des lieux

ou leur aspect ». La jouissance du droit de propriété est restreinte, mais les restrictions sont exprimées d'une façon bien laconique. Aucune publicité de classement n'est prévue, quoique cette servitude grève indéfiniment l'immeuble en quelques mains qu'il passe.

Avantages consentis en retour du classement. La question de l'indemnité est réglée dans le contrat de classement. L'article 19, de la loi du 19 mai 1906 met à l'abri les paysages classés quand la distribution de l'énergie électrique risquerait de les abîmer.

Sanctions pénales : L'article 463 du Code pénal est applicable. Le droit d'intenter les poursuites est donné par la loi à la commission départementale ; les tribunaux correctionnels ont compétence pour en connaître.

Le déclassement est possible au cas ou pour une raison quelconque le paysage perdrait son caractère esthétique. Il faut le consentement du propriétaire et celui du Ministre des Beaux-Arts, puis le Ministre prend un arrêté.

Classement après expropriation. Si le propriétaire refuse l'accord proposé par l'administration « le Préfet, dit l'article 4 de la loi de 1906, au nom du département, ou le maire au nom de la commune, pourra en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841, poursuivre l'expropriation des propriétés désignées par la commission, comme susceptibles de classement.

Critique et résultats de la loi. La loi du 21 avril 1906 est trop incomplète ; souvent elle n'a de sens que si on la rapproche de celle de 1887.

Aucune publicité n'est faite lorsque le classement a été opéré. Dans le canton de Neuchâtel et dans celui de Vaud, la publicité du classement est faite sous forme d'une inscription au cadastre. A Berne on en fait mention au journal Officiel et en Autriche sur le livre Foncier.

D'autre part la proposition de classement n'a aucun effet sur le site, le propriétaire reste libre de le défigurer pour empêcher le classement. Aucune sanction ne peut être prise contre lui. C'est une lacune très grave. De même entre la demande d'expropriation et le décret d'expropriation.

Enfin et surtout la loi de 1906 confie l'expropriation au département et à la commune. Les auteurs de la loi comptaient beaucoup sur cet essai de décentralisation. Or, ce fut justement une des causes de l'échec de la loi. Ni les départements, ni les communes n'étaient pressées de grever leurs budgets des sommes nécessaires pour opérer les expropriations.

Les résultats d'une loi aussi incomplète furent aussi médiocres qu'on pouvait les attendre. En vingt années d'application, la loi de 1906 n'a abouti qu'au classement de 459 sites et monuments naturels dont 119, appartenant à des particuliers. Cinq expropriations seulement ont abouti. Ces sites classés sont répartis d'une façon très inégale sur l'ensemble du territoire français et algérien. Cette répartition ne dépend pas seulement de la différence entre des régions plus ou moins pittoresques, mais aussi de la mentalité de la population et de la présence de sociétés plus ou moins actives. Dans nombre de départements, la loi reste lettre morte, la commission des sites ayant l'initiative des classements, ne s'est pas réunie. (1) En certains départements qui contiennent des merveilles naturelles comme les gorges du Tarn (Lozère), les gorges d'Autoire (Lot), on ne trouvait en 1927 que très peu de sites classés. Dans l'Eure, le Finistère, le Tarn, on en comptait beaucoup, parce que l'Eure possède une active Société protectrice des paysages de l'Eure.

(1) Exposé des motifs — Chambre annexe 1034

Très souvent en plus, la loi de 1906 se heurtait à la mauvaise volonté des particuliers, ainsi pour les grottes de Sassenage (Isère). Le classement de ce paysage, disait en 1914 le Ministre de l'Instruction publique, avait été envisagé par la commission des sites de l'Isère, et le propriétaire se refusant à cette mesure, une expropriation avait été même projetée. Mais le préfet de l'Isère m'a avisé depuis que le propriétaire s'était hâté de procéder à des coupes de bois qui avaient dénaturé ce site, rendant ainsi une expropriation inutile. 28 février 1914.

Parfois aussi le Ministre de l'Intérieur ou des Travaux publics priait son collègue des Beaux-Arts de ne pas insister pour le classement des sites dépendant d'eux.

L'énumération des sites classés en vertu de la loi du 21 avril 1906 a été donnée dans le rapport de M. Humblot au Sénat (annexe 695. J. O. 16 mars 1930 p. 712 et suivantes) ; il faut citer parmi les plus fameux : les Champs-Élysées et l'Esplanade des Invalides, le saut du Doubs, l'île de Bréhat, les rochers de Ploumanach et Trégastel (Côtes-du-Nord) ; la baie des Trépassés (Finistère), le rocher Corneille au Puy en Velay, le cirque du Fer à cheval à Sixt (H.-Savoie), la colline de N. D. de la garde et la promenade de la Corniche à Marseille, l'allée des Alyscamps à Arles, le plateau de Superbagnères et le lac d'Os (H. Garonne) ; le cirque de Gavarnie et la terrasse de Pau.

En somme cette loi de 1906, incomplète et timide, a eu surtout pour effet d'alerter l'opinion. L'idée de protéger les sites est lancée et les moyens de protection vont maintenant se perfectionner par toute une série de textes.

La loi du 20 avril 1910 interdit l'affichage dans les sites classés et dans les périmètres de protection institués par arrêtés préfectoraux autour de ces sites. L'article 118 de la loi de Finances, du 13 juillet 1911 a donné au préfet

de la Seine le droit d'édicter des prescriptions dans l'intérêt de la conservation des perspectives monumentales de Paris. La loi du 14 mars 1919 sur les plans d'extension et d'embellissement des villes, a autorisé les municipalités à établir des servitudes esthétiques. La loi du 24 septembre 1919, titre II dispose que la création des stations de Tourisme ouvre des facilités nouvelles pour l'entretien des sites. Enfin la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique, oblige les industriels à respecter les paysages.

Tous ces textes limités et fragmentaires, parfois communs aux sites et aux perspectives monumentales ne pouvaient assurer une protection efficace des sites.

SECTION II

LÉGISLATION GÉNÉRALE : LOI DU 2 MAI 1930

CHAPITRE I : DOMAINE DE LA LÉGISLATION

La du 2 mai 1930 fut présentée en projet par MM. Marraud et Chéron (annexe N° 1034, J. O. du 6 août 1929 p. 1).

Nous étudierons l'économie de la loi, son champ d'application plus étendu et nous verrons comment elle complète et réforme celle de 1906.

Idées Directrices de la nouvelle loi.

La loi du 2 mai 1930 s'étend aux sites et aux monuments naturels, non plus seulement de caractère artisti-

que, mais encore de caractère historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Le régime actuel est plus souple que le précédent ; il ressemble à celui des monuments historiques et comporte trois espèces de mesures de protection : inscription sur une liste, le classement, l'expropriation.

L'Etat intervient pour l'expropriation des sites au lieu de laisser cette charge aux départements et aux communes.

D'autres idées, quoique moins importantes complètent heureusement les dispositions de la loi :

La proposition de classement suffit à protéger le site, il est défendu de le modifier en attendant la solution définitive.

Le classement reçoit une publicité suffisante par la transcription. Il en est de même pour la zone de protection (art. 18).

Il devient impossible d'acquérir sur un monument classé un droit pouvant en modifier l'aspect.

Enfin une commission permanente est créée dans chaque département et une commission supérieure des sites au Ministère des Beaux-Arts.

Il suffit d'indiquer ces idées générales qui seront reprises dans la suite de l'étude et approfondies.

Champ d'application de la loi. — L'article 4 étend notablement la notion de sites, il vise : « une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque un intérêt général ». Il ne s'agit plus seulement des sites et monuments naturels de caractère artistique comme dans la loi de 1906. Le rapport de M. Join-Lambert à la Chambre contient à cet égard des raisons intéressantes : (1)

(1) Annexe 1739. J. O. du 13 novembre 1929, p. 769.

« Notre ancien collègue, M. Marcel Plaisant, aujourd'hui Sénateur, dans la proposition de loi qu'il avait déposée en juin 1928, pour modifier la loi de 1906, avait excellemment démontré combien le champ d'application était facheusement restreint : D'autres caractères peuvent aussi être invoqués pour conserver et protéger les lieux remarquables de notre pays. Ce sont d'abord les sites et monuments naturels de caractère scientifique relevant des richesses appartenant aux trois règnes de la nature. Ainsi en est-il d'une contrée remarquable soit par la faune dont elle est peuplée, soit par la flore qui en constitue l'ornement. Une faune rare, une espèce en voie de disparition, habite parfois un lieu déterminé parce que celui-ci réunit des qualités climatiques singulières propres à la vie et à la reproduction de certains animaux : il serait juste d'en assurer la conservation en établissant la protection d'une réserve au profit de ces animaux extraordinaires. Les exemples laisseraient étonnés de telles catégories d'animaux et d'oiseaux dont on pourchassa les derniers individus dans les Pyrénées et dans les Alpes. Mieux encore que dans la jeune Amérique, c'est dans une vieille terre comme la France que nous devons constituer des parcs nationaux pour donner un abri aux essences qui s'évanouissent et aux races qui vont s'éteindre. Un lieu peut encore offrir une valeur unique par la présence d'un gisement minéralogique, d'une structure géologique dont il convient d'assurer un témoin durable pour les investigations scientifiques : qu'une exploitation inconsidérée bouleverse ou fasse disparaître cette physionomie de la terre et les recherches de la science peuvent être compromises dans l'avenir. Un site de caractère historique ou légendaire rappelant une tradition ou un souvenir appartenant à l'histoire, à la légende, mérite également d'être préservé : pour que le texte protège d'une façon complète

toutes ces marques rares du temps, de la nature et des hommes dans un pays, il faudrait que la loi comme en Belgique ou au Japon, accordât sa protection aux sites et monuments naturels de caractère artistique ou légendaire...

Naturellement pour que la conservation du site présentant un intérêt scientifique soit réelle, il faut que la protection légale ne s'applique pas seulement à son aspect extérieur, mais encore à tout ce que le site contient de précieux et d'intéressant pour la science, tant au point de vue de la minéralogie, de la paléontologie que de la botanique et de la zoologie. Il faut donc, nous fait observer avec raison la Société d'Acclimatation, que si l'on classe par exemple l'îlot de Rouzic, l'une des sept îles, sur la côte de Bretagne, ce ne soit point seulement pour son aspect pittoresque de rocher granitique, mais surtout pour protéger les macareux, ces oiseaux marins auxquels d'impitoyables chasseurs témoignent leur admiration en massacrant les rares exemplaires subsistants — que si l'on classe la Basse-Camargue, ce soit pour sauver les flamants roses, les spatules, les avocettes, les taureaux et chevaux sauvages qui la peuplent. Et c'est pour empêcher la destruction du « narcissus triandrus » la plante la plus rare de la flore française — ou les derniers pieds du saxifraga florulenta que seront classés un îlot inhabité de l'archipel des Glénans ou quelques rochers silicieux du col de la Madone de Fenestre, dans les Alpes Maritimes. Tel est le désir légitime des membres de la Société nationale d'acclimatation de France ».

Les sites susceptibles de classement vont devenir très nombreux. Ce sont désormais toutes les curiosités de la nature qui deviennent protégées de la loi.

Le régime actuel est plus souple que le précédent et il englobe plus de cas. Il ressemble à celui des monuments

historiques et comprend trois espèces de mesures protectrices : l'inscription sur une liste, le classement, l'expropriation. Ce régime plus souple était rendu nécessaire par l'extension de la notion de site étudiée précédemment. Si on s'en était tenu à la notion de la loi de 1906, plus restrictive, on aurait pu se borner à appliquer le régime de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Car souvent un monument naturel ou site se rapproche du monument historique par ce fait qu'ils occupent un espace limité et n'appartient qu'à un nombre restreint de propriétaires ; ils pourraient en ce cas supporter la même réglementation. Mais il arrive aussi très souvent, depuis l'extension de la notion de site signalée dans la loi du 2 mai 1930, que le site par son étendue, ses limites imprécises, le nombre des propriétés qui le composent, ne puissent subir la procédure ordinaire de classement ou d'expropriation. Ces mesures atteindraient trop gravement les droits des propriétaires. Les paysages pour être protégés efficacement doivent l'être dans leur ensemble, il leur faut la réglementation plus souple que nous venons de définir.

L'inscription sur une liste est prévue à l'article 4. L'inventaire prévu à cet article rappelle celui des monuments historiques de l'article 2 *in fine* de la loi du 31 décembre 1913, modifiée par la loi du 23 juillet 1927 (D. P. 1928-4-62). L'effet de cette inscription est une mesure de protection provisoire, qui permet seulement les travaux d'entretien et d'exploitation en attendant le classement.

Le classement, déjà existant dans la loi de 1906 est repris comme moyen de protection dans celle de 1930 avec quelques perfectionnements de procédure : tels le classement d'urgence, le site peut être classé sans expropriation contre la volonté du propriétaire.

Enfin l'expropriation peut toujours être utilisée (article

15) par le Ministre des Beaux-Arts, les départements et les communes. Donc différence avec la loi du 21 avril 1906, laquelle ne conférait la faculté d'expropriation qu'aux départements et aux communes. La loi de 1930, en donnant à l'Etat cette faculté marque l'esprit centralisateur de la loi. Mais par ailleurs, il vaut mieux donner ce pouvoir à l'Etat, car lui seul dispose des ressources suffisantes pour verser les indemnités consécutives à l'expropriation.

A côté de ces moyens principaux de protection, il existe un moyen accessoire : la zone de protection qui a pour but de garder intacts les environs plus ou moins immédiats d'un site ou d'un monument naturel ou un paysage étendu. La loi de 1906 ne contenait pas de précédents de ce genre. Seule, la loi du 20 avril 1906 contenait un timide essai en ce sens, et encore se bornait elle à interdire l'affichage dans un périmètre autour d'un site ou monument. Les autres laideurs telles que cheminées d'usines etc. pouvaient souiller impunément les environs immédiats d'un site ou d'un paysage. Dans son rapport à la Chambre des députés, M. Join-Lambert, a ainsi apprécié l'innovation des zones de protection : « Le projet de loi prévoit une nouvelle catégorie : les sites protégés. Bien souvent, administration, sociétés, commissions des sites se sont trouvées devant les problèmes que la législation actuelle ne leur permettait pas de résoudre. Il était impossible, par exemple, d'assurer la protection de paysages très étendus qu'on ne pouvait songer à classer tout entiers, les propriétaires étant très nombreux, l'entente avec eux impossible et plus impossible encore l'expropriation totale des terrains. L'exemple typique en la matière est celui de la vue de la terrasse de St.-Germain, aujourd'hui à peu près deshonorée par une foule d'industries auxquelles il aurait été certainement possible d'imposer des règles qui

ne les auraient pas empêchées de vivre, mais auraient sauvegardé la noblesse du paysage. Bien souvent le classement total des terrains dépasserait le but à atteindre, serait onéreux et causerait une véritable gêne économique, quand il suffirait pour maintenant de façon très générale l'aspect du site, d'imposer un certain nombre de servitudes peu gênantes pour le propriétaire. Le titre III du projet du Gouvernement prévoit autour de certains sites ou de monuments historiques classés, une zone de protection dans laquelle seraient imposées aux propriétaires des prescriptions particulières, variables avec les espèces envisagées, prescriptions qui seraient établies par un décret en Conseil d'Etat. Cette innovation est de nature à influencer grandement sur la conservation des plus beaux paysages français, sans arrêter cependant les grands travaux ou la création d'industries nécessaires à l'économie de notre pays. Il n'y aura pas classement qui immobilise mais souple réglementation adaptée à chaque cas particulier.

Une procédure est instituée qui nous paraît donner des garanties sérieuses aux propriétaires : consultation des Conseils municipaux, conduite de la procédure par la commission départementale des sites, avis du préfet, de la commission supérieure des sites, décret en Conseil d'Etat, faculté enfin pour les intéressés de réclamer une indemnité devant les tribunaux compétents, paraissent constituer de suffisantes assurances contre les abus de pouvoirs ».

Cette idée de protéger, par des mesures laissées à l'appréciation de l'autorité qualifiée, les abords du site classé a été appliquée à l'entourage des monuments historiques eux-mêmes par l'article 28 de la loi.

Il est probable que le décret de protection définira dans chaque espèce le genre de protection applicable et les ser-

vitudes spéciales appliquées soit la hauteur maxima des constructions dans un site, ou l'interdiction de cheminées d'usines ou même l'interdiction à certaines industries de s'établir aux environs d'un site, etc, etc. La jurisprudence n'a pas encore eu à juger des litiges causés par l'application de la loi.

Ce nouveau régime s'inspire donc en partie des mesures que la loi du 14 mars 1919 a mises à la disposition des municipalités pour dresser leur plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement et de celles que l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911 permet d'imposer à l'intérieur de Paris, dans l'intérêt de la conservation des perspectives monumentales et des sites.

CHAPITRE II

AUTORITÉS CHARGÉES DE LA PROTECTION

Les autorités chargées de la protection sont énumérées au titre I de la loi. L'article I institue une commission dans chaque département, il donne sa composition. L'article 2 fait du préfet son agent exécutif. L'article 3 institue au Ministère des Beaux-Arts une commission supérieure, inconnue dans la loi de 1906 dont le Ministre des Beaux-Arts assume la présidence.

Pour dégager le caractère de ces commissions, il faut étudier successivement la composition et les pouvoirs de chacune.

La Commission départementale. — Composition : L'article 1 la donne tout entière. Il est institué dans chaque

département une commission dite des monuments naturels et des sites, composée du préfet, président, d'un représentant du Ministre des Beaux-Arts, vice-président, de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, de l'agent-voyer en chef, du directeur des domaines, du chef du service des eaux et forêts, de l'archiviste départemental, de l'architecte départemental des monuments historiques, du conservateur des antiquités du département, de deux conseillers généraux, d'un délégué de chaque chambre de commerce, d'un délégué de la Chambre d'Agriculture, d'un délégué des industriels aménageant ou utilisant l'énergie hydraulique, d'un délégué de chacune des Chambres d'industrie thermique et climatique existant dans le département, de quatre délégués des associations de tourisme et syndicats d'initiative, de quatre délégués des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques, et de deux membres choisis par le préfet parmi les personnalités littéraires ou scientifiques.

Les membres de la commission, autres que les membres de droit, à raison de leurs fonctions sont nommés pour quatre ans. Leur mandat est renouvelable. »

La commission départementale prévue par la loi du 21 avril 1930 ne comprenait que le Préfet, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, l'agent-voyer en chef, le chef de service des eaux et forêts, deux conseillers généraux élus par leurs collègues et cinq membres choisis par le conseil général parmi les notabilités des arts, des sciences et de la littérature. La nouvelle loi a donc élargi la composition de cet organisme. D'autre part, les fonctions de vice-président de l'Assemblée ont été confiées à un représentant du Ministère des Beaux-Arts et ont été remplacées par quatre délégués des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques et par deux membres à la nomination du préfet.

La commission des finances du Sénat a demandé l'introduction dans la commission départementale du délégué des industriels aménageant ou utilisant l'énergie hydraulique et du délégué de chacune des chambres d'industrie thermique et climatique existant dans le département (avis de M. Chastenet). La commission de l'enseignement, faisant sien un amendement en ce sens de M. Mahieu, l'a incorporé dans le texte. Rapport de M. Roger Grand au Sénat). Cette commission de l'Enseignement a ensuite ajouté l'architecte départemental des monuments historiques et le conservateur des antiquités du département et fait figurer les syndicats d'initiative à côté des associations de tourisme et leur donner 4 délégués au lieu de 3.

Les règles d'élection du délégué des industriels aménageant ou utilisant l'énergie hydraulique, des quatre délégués des associations de tourisme et syndicats d'initiative, des quatre délégués des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques ont été déterminées par le décret du 27 juillet 1930. Pour ces élections un contentieux a été institué : un recours peut être porté devant le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts (art. 10).

Ce même décret du 27 juillet 1930 contient des dispositions spéciales à la commission des sites du département de la Seine ; la composition de cette commission a été déterminée par analogie avec celle de la commission des autres départements (ar. 11 du décret), mais aucune élection n'a été instituée pour la désignation de ses membres, les membres autres que les membres de droit, les conseillers généraux et le délégué de la Chambre de commerce sont nommés par le préfet (art. 22 du décret).

Section permanente (art. 2) : « Elle élit (la commission départementale), parmi ses membres, une section permanente présidée par le représentant du Ministre des Beaux-Arts dont la composition et les conditions de fonctionne-

ment seront déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'art. 26 ci-après ». L'institution d'une section permanente de la commission est l'une des innovations de la présente loi. En vertu de l'art. 15 du décret du 27 juillet 1930, la section permanente comprend huit membres de la commission, dont trois membres de droit au plus. L'art. 16 dispose qu'elle se réunit au moins tous les trois mois et chaque fois que le président ou le préfet le juge utile ou que trois de ses membres en font la demande. Aux termes de l'art. 17, la section permanente exerce les attributions qui lui sont conférées par délégation de la commission départementale et en cas d'urgence, sur la demande du préfet ou du président, elle a qualité pour se prononcer aux lieu et place de la commission.

Rôle du préfet: Il préside la commission départementale il convoque la commission au moins deux fois par an et chaque fois qu'il le juge utile (art. 2). Le préfet joue surtout le rôle d'agent exécutif de la commission, mais ici, il faut étudier son rôle dans la formation de la commission. Ce rôle apparaît dans le décret du 24 juillet 1930 à l'art. 2 : « Le Préfet invite les Chambres de Commerce, la Chambre d'Agriculture, les chambres d'industrie thermique et climatique existant dans le département à désigner leur délégué à la commission départementale des monuments naturels et sites. Il fixe le délai dans lequel cette désignation doit être effectuée. Si, à l'expiration du délai ainsi imparti par le préfet, ces assemblées n'ont pas désigné de délégué, la commission départementale peut valablement délibérer malgré l'absence desdits délégués ».

L'article 3 dit également :

« Le préfet dresse la liste des industriels de nationalité française qui lui sont indiqués par l'ingénieur char-

gé du service hydraulique dans le département, comme aménageant ou utilisant l'énergie hydraulique...

Le préfet informe immédiatement chaque industriel de son inscription sur cette liste. Il lui fait connaître en même temps la date à laquelle il sera procédé à l'élection du délégué des industriels à la commission départementale ».

Les réclamations sur l'établissement de la liste et sa composition sont jugées par le préfet dans les 10 jours. (art. 4). Les industriels votent par correspondance. Le recensement des votes est fait par le préfet dans les 3 jours (article 6).

Aux termes de l'article 7, le préfet dresse la liste :

1° Des associations de tourisme et syndicats d'initiative existant dans le département.

2° Des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques existant également dans ce département. Pour figurer sur cette liste, lesdits groupements doivent être déclarés, conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, etc.

Le préfet donne avis au président de chaque groupement de l'inscription dudit groupement sur la liste. Puis il recense également les votes des présidents de ces groupements.

Commission départementale de la Seine. — Elle a une composition spéciale définie au titre III du décret du 23 juillet 1930, article 21 :

« Cette commission comprend : le préfet de la Seine, Président, le Secrétaire général de la Préfecture de la Seine et un représentant du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, vice-présidents, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du département de la Seine le directeur des domaines de la Seine, le directeur des Affaires départementales de la Seine, le directeur général des Travaux de Paris ou son représentant, le directeur du

Plan de Paris, l'architecte-voyer en chef de la Ville de Paris, le géomètre en chef de la Ville de Paris, le directeur en chef des services d'architecture et des promenades de la Ville de Paris, le conservateur en chef des promenades de la Ville de Paris, le Secrétaire et trois membres de la commission du vieux Paris, l'inspecteur général des Monuments historiques du département de la Seine, quatre conseillers généraux dont deux représentant la banlieue, deux maires de communes de banlieue, un délégué de la Chambre de Commerce de Paris, six représentants des associations de tourisme et syndicats d'initiative existant dans le département de la Seine, six représentants des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques existant dans le département de la Seine, dix membres choisis parmi les personnalités littéraires, artistiques ou scientifiques.

L'article 22 du décret complète ces dispositions : « Les membres du Conseil général de la Seine sont désignés par le Conseil général dans les conditions prévues par l'article 1 du présent décret. Le délégué de la Chambre de Commerce de Paris est désigné par cette Assemblée. Les membres de la Commission autres que les membres de droit, les Conseillers généraux et le délégué de la Chambre de Commerce sont sommés par le préfet pour quatre ans.

La commission des Sites de la Seine a également une section permanente, article 24 :

« La Commission des Sites de la Seine élit vingt de ses membres qui forment la section permanente. Le représentant du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts est membre de droit de la section permanente. Il en exerce la présidence. Ne doivent pas être élus à la section permanente, plus de neuf des membres de droit de la commission départementale ».

Les autres dispositions relatives aux sections permanentes des départements lui sont applicables.

A l'heure actuelle ces organismes sont constitués et la loi commence à fonctionner. Malheureusement, il n'y a encore aucune jurisprudence rendue en application de la loi. Tout au plus, au sujet des commissions départementale, nous pouvons apporter une décision rendue en application de la loi de 1906. L'analogie seule peut lui donner quelque intérêt. Un arrêt de la Cassation, Chambre criminelle, en date du 26 juin 1930 précise que : « La loi du 21 avril 1906, organisant la protection des sites, n'édicte aucune nullité pour le cas où la délibération désignant les propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général a été prise en l'absence d'un ou de plusieurs membres de la commission (1) ».

Pouvoirs de la Commission départementale. — La Commission départementale propose une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général (art. 4). Les membres de la commission discuteront entre eux la valeur des sites et paysages et monuments qui méritent protection ; la liste qui en résultera sera proposée. L'inscription définitive sur cette liste est prononcée par arrêté du Ministre des Beaux-Arts. Puis le préfet notifie cette décision aux propriétaires du site et du monument naturel. Donc la commission propose l'inscription sur la liste des sites à protéger.

La Commission a aussi le droit de proposer le classement des sites qu'elle juge nécessaire ; elle peut aussi donner son avis si le Ministre le lui demande. Si la

(1) Cassat. : D. H. 1930-p. 477

Commission supérieure est saisie directement d'une demande de classement, elle doit renvoyer l'affaire à la commission départementale qui l'introduira et, si elle le juge nécessaire, fera une proposition de classement. En cas d'urgence, le Ministre fixe à la Commission départementale, un délai pour émettre son avis. Passé ce délai, le Ministre se borne à consulter la Commission supérieure et donne à la demande la suite qu'elle comporte (art. 5).

Le préfet joue le rôle d'agent exécutif de la Commission départementale ; il notifie aux propriétaires intéressés l'inscription des sites sur la liste de l'inventaire par arrêté du Ministre des Beaux-Arts. Le préfet a, de plus, les pouvoirs déjà passés en revue en étudiant son rôle dans la formation des Commissions.

Pouvoirs de la section permanente de la Commission départementale.

Elle exerce les attributions qui lui sont conférées par délégation de la commission départementale et en cas d'urgence sur la demande du Préfet ou du président, elle a qualité pour se prononcer aux lieux et place de la Commission départementale, notamment en vue de proposer l'inscription sur la liste des monuments naturels et des sites, de prendre l'initiative d'un classement ou de donner un avis sur une proposition de classement, d'introduire une demande de classement et d'émettre un avis sur cette demande, d'émettre un avis sur l'autorisation demandée par un propriétaire ou sur un projet de déclassement, d'émettre un avis sur un projet de protection ou de procéder à l'enquête sur ce projet (art. 17).

On voit donc qu'en plus des pouvoirs à elle confiés par délégation, la section permanente exerce les pouvoirs de la Commission départementale en dehors des sessions de celle-ci, dans les cas d'urgence, etc. En particulier, elle donne son avis sur les autorisations qui peuvent être

demandées par les propriétaires aux termes de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930, en ce qui concerne les travaux autres que ceux d'exploitation courante et d'entretien. Elle peut enquêter sur un projet de protection lorsque la Commission n'est pas en session.

La Commission supérieure des Monuments naturels et des sites. — Composition : Elle se compose du Ministre des Beaux-Arts, président, du Directeur général des Beaux-Arts, vice-président, d'un sénateur, de deux députés, du président de la section de l'intérieur, de l'instruction publique et des Beaux-Arts au Conseil d'Etat, d'un conseiller à la Cour de Cassation, du directeur des Forces hydrauliques, des distributions d'énergie électrique et de la voirie routière au Ministère des Travaux Publics ou de son représentant, du directeur des Eaux et Forêts au Ministère de l'Agriculture ou de son représentant, du directeur de l'administration départementale et communale, au Ministère de l'Intérieur ou de son représentant, du directeur du budget et du contrôle financier ou de son représentant, du directeur des Archives ou de son représentant, d'un représentant de la direction générale de l'enregistrement et des domaines, du directeur du Muséum d'Histoire naturelle, du directeur de l'Office national du Tourisme, de représentants de la Commission des Monuments historiques, des Associations de Tourisme, de la Société pour la protection des paysages de France et de la Société française d'archéologie, de l'Union des Fédérations des Syndicats d'initiative de France, des Chambres d'industrie thermale, climatique et de tourisme, de la Chambre syndicale des forces hydrauliques, d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, du chef du bureau des Monuments historiques et de dix membres choisis par le Ministre des Beaux-Arts parmi les personnalités littéraires, artistiques, scientifiques, juridiques.

Les membres de la commission, autres que les membres de droit à raison de leurs fonctions, sont nommés pour quatre ans ; leur mandat est renouvelable (art.3).

Lors des débats sur la loi, la commission des Finances du Sénat fit ajouter un certain nombre de personnalités à sa composition comme pour la Commission départementale : les représentants des Chambres d'industrie thermales, climatiques et de tourisme, de la Chambre syndicale des forces hydrauliques, de la Société française d'archéologie. Voici les termes : « Nous vous proposons aussi de substituer à la formule vague « directeurs des ministères intéressés » l'énumération suivante : le directeur des forces hydrauliques, des distributions d'énergie électrique et de la voirie routière au ministère des Travaux publics ou son représentant, le directeur général des Eaux et Forêts au ministère de l'Agriculture ou son représentant, le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur, ou son représentant, le directeur du budget et du contrôle financier au ministère des Finances ou son représentant, le directeur des Archives ou son représentant ».

Sur la composition de la Commission supérieure des Sites, le décret du 27 juillet 1930, donne des détails supplémentaires :

« Les membres de la Commission supérieure des sites autres que les membres de droit sont nommés par arrêté du Ministre de l'Instruction Publique. Le nombre de ces membres autres que les membres de droit ne peut excéder cinquante (art. 18) ».

« La Commission supérieure se réunit au moins deux fois par an sur la convocation du Ministre, président ou du directeur général des Beaux-Arts, vice-président. Elle peut être réunie de plus chaque fois que le Ministre le juge utile ou sur la demande de dix de ses membres. Elle ne

peut valablement délibérer que si au moins vingt de ses membres assistent à la séance, etc. (art. 19) ».

Sur la proposition de la Commission supérieure, le Ministre peut nommer pour deux ans des rapporteurs choisis parmi les auditeurs au Conseil d'Etat, les architectes des monuments historiques, les fonctionnaires des Beaux-Arts ou toutes autres personnes qualifiées. Ces rapporteurs assistent aux séances avec voix consultative ; ils présentent leurs rapports sur les affaires dont l'examen leur a été renvoyé par le président ou le vice-président ; ils ont voix délibérative sur ces affaires (art. 20).

Pouvoirs de la Commission supérieure. — Ils ont été définis dans le rapport de M. Join-Lambert à la Chambre (annexe 1739) : « Agissant de son propre chef si les commissions départementales font défaut, fonctionnant aussi comme juridiction d'appel des décisions des Commissions départementales, la Commission supérieure établira, en matière de classement des sites, l'unité d'action et celle de doctrine ; unité d'autant plus indispensable que l'expérience a démontré la nécessité d'accroître l'activité des commissions chargées du classement des sites, mais aussi d'étendre l'objet même de leur action. »

Les fonctions de la commission supérieure sont donc résumées ; elles se ramènent à deux chefs principaux : elle remplace les commissions départementales défaillantes ; elle fait fonction de juridiction d'appel et à ce titre, établira l'unité de doctrine et d'action.

A sa tête, le Ministre des Beaux-Arts, comme président, jouera le rôle exécutif du Préfet dans la commission départementale. Notons que la Commission supérieure n'a pas l'initiative des propositions de classement comme les commissions départementales, elle ne peut qu'examiner les propositions de classement du Ministère. Le Ministre des

Beaux-Arts intervient également parmi les autorités chargées de la protection, en classant des sites, en les inscrivant sur la liste d'inventaire et en les expropriant au besoin. Ceci nous amène à l'étude des conditions et de la procédure de classement des sites.

CHAPITRE III

CONDITIONS ET PROCÉDURE DE CLASSEMENT

Pour étudier les conditions et la procédure de classement des sites dans chacun des moyens de protection, il faut d'abord s'occuper des trois moyens principaux : l'inscription à l'inventaire, le classement, l'expropriation pour cause d'utilité publique et ensuite du moyen accessoire : les zones de protection.

A) L'INVENTAIRE DES SITES. La commission départementale des sites dresse une liste des monuments naturels, sites et paysages qu'elle juge dignes d'être protégés. Au cas où la commission départementale dresserait une liste incomplète, la commission supérieure pourrait la compléter. Mais il ne semble pas que pour la confection de la liste d'inventaire, la commission supérieure ait à donner son avis. Le Ministre des Beaux-Arts exécutera l'inscription sur la liste par un arrêté. Puis le préfet du département notifie la décision au propriétaire du site.

Cet inventaire ressemble beaucoup à celui des Monuments historiques prévu à l'article 2 de la loi du 31

décembre 1913 (1). Voici ce texte dont s'est inspiré le législateur de 1930 :

« Il sera dressé en outre dans le délai de trois ans, un inventaire supplémentaire de tous les édifices ou parties d'édifices publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation. L'inscription sur cette liste sera notifiée aux propriétaires et entraînera pour eux, l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble inscrit sans avoir quinze jours auparavant, avisé l'autorité préfectorale de leur intention ».

Cette inscription sur la liste de l'inventaire aussi bien pour les monuments historiques que pour les sites et paysages, a donc un caractère de protection temporaire. Elle s'applique à des sites qui ne sont pas particulièrement menacés ou qui n'offrent pas un intérêt de tout premier plan. On veut les maintenir en leur état actuel. Quoique déjà inscrits sur la liste de l'inventaire, ils sont susceptibles d'être classés comme les autres sites non inscrits puisque l'article 5 spécifie : « Les monuments naturels et les sites inscrits ou non sur la liste dressée par la commission départementale peuvent être classés.... ».

A côté de ce moyen de protection un peu précaire mais de procédure simple, il y a le classement qui assure une protection plus complète tout en demandant des formalités plus nombreuses.

B) LE CLASSEMENT est un mode de protection plus perfectionné et plus durable.

La procédure différera notablement selon que le monument naturel fera partie du domaine public ou privé de l'Etat ou au contraire d'une propriété privée.

(1) D. P., 1915-4-153.

des monuments naturels et des sites prend l'initiative des classements qu'elle juge utiles et donne son avis sur les propositions de classement qui lui sont soumises (article 5). Si la commission supérieure reçoit directement une demande de classement, celle-ci est renvoyée à la commission départementale qui l'instruira.

Cas d'urgence. En cas d'urgence, le Ministre peut fixer à la commission départementale un délai pour émettre son avis. Si elle ne se prononce pas dans ce délai, le Ministre consulte la Commission supérieure et donne à la demande la solution qu'elle comporte.

Premier cas : le Monument naturel ou le site est compris dans le domaine public ou privé de l'Etat. Le Monument ou site est alors classé par arrêté du ministre des Beaux-Arts, s'il y a accord avec le Ministre dans les attributions duquel le monument naturel ou le site se trouve placé, ainsi qu'avec le ministre des Finances. La même procédure s'applique lorsqu'il s'agit de classer un lac ou un cours d'eau capable de produire une puissance permanente de 50 kilowatts d'énergie électrique. Si l'accord n'a pu s'établir entre les Ministres intéressés dont le Ministre des Finances, le classement est prononcé par un décret en Conseil d'Etat. Mais la procédure spéciale des lacs et cours d'eau sera étudiée plus loin.

On voit qu'au cas de désaccord, le classement se fait par décret en Conseil d'Etat, c'est-à-dire qu'il est entouré de garanties nécessaires et suffisantes pour faire respecter tous les intérêts privés et publics.

Lorsque le monument naturel ou le site fait partie du domaine public ou privé d'un département ou d'une commune ou appartient à un établissement public, il est classé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts, s'il y a

consentement de la personne publique propriétaire. Sinon, le classement est prononcé, après avis de la Commission supérieure des monuments naturels, par un décret en Conseil d'Etat (article 7). Remarquons qu'au cas où le site appartient à un département ou à une commune, on consulte la Commission supérieure, alors qu'au cas où le site appartient à l'Etat, elle n'a pas à intervenir, probablement parce qu'en ce dernier cas il y a moins d'intérêts en jeu.

Deuxième cas : Le monument naturel ou le site appartient à une autre personne que celles énumérées dans le cas précédent, aux articles 6 et 7. Là encore on distingue si le classement se fait avec ou sans consentement. S'il y a consentement du propriétaire, le site est classé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts après avis de la Commission départementale des sites. Les conditions du classement sont réglées dans l'arrêté. Si l'interprétation de cet arrêté soulève des contestations le Ministre des Beaux-Arts statue après avis de la Commission supérieure. Le recours contentieux en Conseil d'Etat reste possible.

Si le propriétaire refuse son consentement, le classement se fait par décret en Conseil d'Etat ; mais auparavant la commission supérieure des sites doit donner son avis. Lorsque le classement cause un dommage au propriétaire, il lui ouvre le droit à une indemnité. Mais la demande en indemnité devra être faite dans les six mois à dater de la notification du décret du classement. Les litiges relatifs à l'indemnité sont de la compétence du Juge de paix du canton, en premier ressort. Si le montant de la demande excède 1.500 frs., il y aura appel devant le tribunal civil. Au cas d'expertise, il peut n'être nommé qu'un expert (art. 8).

Régime spécial des lacs et cours d'eau.

Deux articles définissent ce régime. Il en est question à l'article 8, paragraphe 4 : « Le classement d'un lac ou d'un cours d'eau pouvant produire une énergie électrique permanente d'au moins 50 kilowatts ne pourra être prononcé qu'après avis des Ministres intéressés. Cet avis devra être formulé dans un délai de trois mois, à l'expiration duquel, il pourra être passé outre.

En cas d'accord avec les Ministres intéressés, le classement est prononcé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts. Dans le cas contraire, il est prononcé par décret en Conseil d'Etat ». Ce texte s'applique aux lacs et cours d'eau appartenant à des particuliers.

Pour les lacs et cours d'eau dépendant de l'Etat, d'un département ou d'une commune, l'article 6 déjà cité prévoit à peu près la même chose : « Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé de l'Etat est classé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts, en cas d'accord avec le Ministre dans les attributions duquel le monument naturel ou le site se trouve placé ainsi qu'avec le Ministre des Finances.

Il en est de même, toutes les fois qu'il s'agit de classer un lac ou un cours d'eau susceptible de produire une puissance permanente de 50 kilowatts d'énergie électrique. Dans le cas contraire le classement est prononcé par un décret en Conseil d'Etat ».

Ce paragraphe relatif au classement des lacs et cours d'eau susceptibles de produire une puissance permanente de 50 kilowatts d'énergie électrique, mérite de retenir l'attention. Cette disposition vise tous les lacs et cours d'eau répondant à la définition donnée ci-dessus, quelle que soit la personne publique ou privée qui possède ces lacs et cours d'eau. Elle a été introduite dans la loi à

la demande de la commission sénatoriale des finances, en vue d'entourer du maximum de garanties le classement des sites de cette espèce. M. Chastenet en fait état dans son avis au Sénat. Mais M. Roger Grand rapporteur de la commission de l'enseignement, tout en se ralliant à l'initiative de la commission des finances, proposa l'insertion de dispositions complémentaires dans l'article 8, qui était primitivement consacré au seul classement des sites appartenant aux personnes privées. Il résulte de là que le régime des lacs et cours d'eau se trouve défini à la fois dans l'article 6 et dans l'article 8. Mais les dispositions de ces deux articles relatives aux lacs et cours d'eau font, à certains égards, double emploi. Elles doivent être fondues et regardées comme applicables à tous les lacs et cours d'eau, quelle que soit d'ailleurs la personne propriétaire.

Voici d'ailleurs les termes dans lesquels M. Chastenet rapporte la chose :

« Le texte de la Chambre décidait que pour les sites n'appartenant pas à l'Etat, le classement pouvait avoir lieu par arrêté du Ministre des Beaux-Arts, alors que pour les sites du domaine public ou privé de l'Etat, l'accord des Ministres intéressés était nécessaire, sauf en cas de désaccord, à faire procéder au classement par décret en Conseil d'Etat. Votre commission a jugé préférable d'étendre cette dernière procédure à tous les cas où se trouvait en cause une source d'énergie hydro-électrique. Mais pour restreindre cette mesure aux cas vraiment intéressants, elle a stipulé qu'il devait s'agir d'une source permanente d'énergie hydro-électrique de 50 kilowatts ».

En vertu de l'article 8, le classement des sites et monuments naturels appartenant à des personnes privées est prononcé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts après

avis de la Commission départementale, s'il y a consentement du propriétaire ; tandis que le classement des lacs et cours d'eau, en cas d'accord avec les ministres intéressés (c'est-à-dire principalement le Ministre des travaux publics), est prononcé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts, après avis desdits ministres. A défaut de consentement du propriétaire pour les sites ordinaires et d'accord entre les ministres intéressés pour les lacs et cours d'eau, le classement ne peut être prononcé que par décret en Conseil d'Etat. Il semble résulter du texte de l'article 8, paragraphe 5, que pour les lacs qui sont propriété privée et pour les cours d'eau, dont le lit est également propriété privée en vertu de la loi du 8 avril 1898, même à défaut du consentement du propriétaire, le classement peut être prononcé par arrêté du Ministre des Beaux-Arts, en cas d'accord avec les Ministres intéressés.

M. Roger Grand, dans son rapport au Sénat a également donné les raisons des mesures prises pour les lacs et cours d'eau :

« Notre époque d'électrification à outrance, tendant à diffuser partout, des plus grandes usines aux plus modestes exploitations agricoles et même à l'humble atelier du petit artisan rural, les bienfaits et les commodités de l'énergie empruntée aux ardeurs de la houille blanche (sic), il convient évidemment de ne pas priver l'industrie inconsidérément, d'une manière fantaisiste et sans raison sérieuse, de l'usage des sources de cette énergie et, si les sites qu'elles animent méritent d'être conservés, de pouvoir étudier contradictoirement avec ses représentants les conditions qui pourront être imposées pour que la capture et le transport de la force ne nuisent pas au pittoresque. C'est pourquoi nous avons accueilli la suggestion que faisait la commission des finances d'exiger, pour le classement de tout lac ou cours d'eau suscepti-

ble de produire une puissance permanente — c'est-à-dire été comme hiver — d'au moins 50 kilowatts d'énergie électrique, la procédure donnant le maximum de garantie contre l'arbitraire. Elle consiste dans l'obligation pour le ministre des Beaux-Arts, lorsqu'il s'agit de classer un monument naturel ou un site compris dans le domaine public ou privé de l'Etat, de prendre l'avis du Ministre dans les attributions duquel ce monument naturel ou ce site se trouve placé ainsi que l'avis du Ministre des finances. En cas de désaccord, le classement ne peut être prononcé par simple arrêté, mais par décret en Conseil d'Etat. Pour les sources permanentes d'énergie électrique, il faudrait donc ou une entente des ministres intéressés ou sinon, un décret en Conseil d'Etat. Cette procédure semble de nature à sauvegarder tous les intérêts légitimes, y compris l'intérêt public ».

L'article 8 impose les mêmes conditions pour le classement de la source d'énergie appartenant à un particulier, mais l'article 7 est muet quand le propriétaire est un département, une commune ou un établissement public. Il semble que dans ce cas, le consentement donné par la personne publique donne des garanties suffisantes.

Transcription du classement. — L'un des plus graves reproches que l'on faisait à la loi de 1906, était le manque total de publicité pour les classements de site. Rien ne signalait à l'acheteur cette servitude qui grèvait une partie du domaine. La loi du 2 mai 1930 a réparé cet oubli, en effet l'article 10 précise :

« Tout arrêté ou décret prononçant un classement est transcrit par les soins de l'Administration des Beaux-Arts au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble classé.

Cette transcription ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor ».

Cet article reproduit à peu près le dernier alinéa de l'article 1 de la loi du 31 décembre 1913. L'article 11 complète les dispositions précédentes :

« Quiconque aliène un monument naturel ou un site classé est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement.

Toute aliénation d'un monument naturel ou d'un site classé doit, dans les quinze jours de sa date, être notifiée au Ministre des Beaux-Arts par celui qui l'a consentie.

Parallèlement au classement, le déclassement est aussi possible ; il est prévu par l'article 14 :

« Le déclassement total ou partiel d'un monument ou d'un site classé est prononcé après avis des commissions départementale et supérieure, par décret en Conseil d'Etat. Le déclassement est notifié aux intéressés et transcrit au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Le décret de déclassement détermine, sur avis conforme du Conseil d'Etat, s'il y a lieu ou non à la restitution de l'indemnité prévue à l'article 8 ci-dessus ».

Cet article demande quelques commentaires. D'abord quand y aura-t-il déclassement ? Lorsque les particularités du site, sa configuration, les curiosités naturelles qui formaient le monument, auront disparu soit par l'effet d'une catastrophe ou naturellement : ainsi un arbre géant et légendaire est abattu par la tempête, ou un bloc de rochers curieusement entassés s'écroule, désagrégé par les eaux etc.. Le site n'ayant plus d'intérêt spécial pourra être déclassé.

C) L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Nous arrivons au troisième moyen, de protection des sites et monuments naturels. La protection qu'il confère est très complète puisque l'Etat, le département, ou la commune acquiert la propriété du site ou monument. Mais par contre, il s'entoure d'une procédure plus compliquée : article 15 :

« Le Ministre des Beaux-Arts peut toujours en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841, poursuivre au nom de l'Etat l'expropriation d'un monument naturel ou d'un site déjà classé ou proposé pour le classement, en raison de l'intérêt public qu'il offre au point de vue historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Les départements et les communes ont la même faculté. L'utilité publique est déclarée par un décret en Conseil d'Etat ».

Et l'article 16 in fine : « Lorsque l'utilité publique a été déclarée, l'immeuble peut être classé sans autre formalité par arrêté du Ministre des Beaux-Arts ».

Quand y aura-t-il expropriation pour cause d'utilité publique ? Lorsque le monument ou le site offrira un intérêt public, c'est-à-dire qu'il sera particulièrement rare, digne d'admiration ou qu'il se rapportera à quelque événement historique. L'Etat s'en rend acquéreur pour le faire entrer dans le patrimoine national au sens administratif du mot, veiller sur lui avec une attention spéciale et surtout le rendre accessible au public. Ce dernier avantage aurait pu ne pas exister si le monument ou le site était resté entre les mains d'un particulier.

Les cas d'expropriation seront donc assez rares et ne

s'appliqueront qu'aux monuments et sites les plus célèbres du territoire. Les communes et les départements conservent cette faculté d'expropriation qu'ils avaient déjà dans la loi de 1906, alors que l'Etat n'en jouissait pas. Cette faculté d'expropriation ne s'applique surtout qu'à des monuments naturels, assez restreints dans l'espace et faciles à exproprier ; son application sera plus rare pour les sites et paysages, qui, le plus souvent, sont d'une étendue considérable et quasi-impossibles à exproprier du fait des frais énormes entraînés par l'opération. Nous verrons d'ailleurs un peu plus loin que cette faculté d'expropriation est à peu près réduite à rien.

Tels sont les trois principaux procédés de protection préconisés par la loi de 1930. Classement et surtout expropriation ne peuvent forcément, pour les raisons données ci-dessus, englober que des espaces relativement restreints. Il peut se faire qu'un site efficacement protégé en lui-même par ces moyens ne le soit pas quant à ses environs plus ou moins immédiats. On ne peut les classer ou les exproprier tant à cause de la gêne économique qui en résulterait qu'à cause des frais énormes qui en découleraient ; c'est alors qu'intervient un moyen accessoire prévu par la loi : la zone de protection.

D) ZONE DE PROTECTION. — Le but de la zone de protection a été étudié dans le chapitre I : Champ d'application il est inutile de revenir sur la question. Bornons nous à mettre en relief les formes et la procédure.

Cette zone de protection peut être établie autour des monuments naturels et des sites inscrits sur la liste de l'inventaire ou classés. (article 17), de même autour des monuments historiques classés en vertu de la loi du 31 décembre 1913 (article 28). Aucune mesure semblable

n'était prévue dans la loi de 1913, c'est donc une innovation dans la loi de 1930.

Le préfet, après avis de la commission départementale des Monuments naturels et des sites, établit un projet de protection comportant le plan des parcelles constituant la zone à protéger, avec indication des prescriptions à imposer pour assurer cette protection.

Le préfet ordonne une enquête sur ce projet. Les conseils municipaux des communes intéressées sont appelés à donner leur avis. La commission départementale des Monuments naturels et des sites entend les propriétaires ainsi que les représentants des divers services publics ou toutes autres personnes intéressées qui demanderaient à présenter leurs observations ou qu'elle croit devoir convoquer. Elle formule ses propositions. Le préfet transmet le dossier, accompagné de son avis motivé, au Ministre des Beaux-Arts, qui consulte la commission supérieure. La protection du site est déclarée d'intérêt général par un décret en Conseil d'Etat (article 17).

La publicité de cette servitude est assurée par l'article 18 : « le décret de protection fera l'objet d'une transcription au bureau des hypothèques de la situation des immeubles, par les soins de l'administration des Beaux-Arts ; dans les conditions fixées par un règlement d'administration publique. Cette transcription ne donnera lieu à aucune perception au profit du Trésor ».

La procédure est ici minutieuse et compliquée ; elle ne peut laisser de place à l'arbitraire et empêche que l'on réduise sans nécessité réelle les droits des propriétaires.

Le préfet ne peut établir le projet de protection qu'avec le plan des parcelles touchées et l'avis de la commission départementale. C'est donc le préfet et la commission départementale qui élaborent les prescriptions et servitudes destinées à assurer la conservation.

Ensuite le préfet ordonne une enquête sur le projet. Les Conseils Municipaux des communes intéressées donnent leur avis. Pour ne pas s'en tenir à ce seul avis qui pourrait être taxé de complaisance envers l'administration, les propriétaires, les représentants des services publics intéressés et en général toutes les autres personnes intéressées peuvent demander à être entendus par la Commission départementale. Celle-ci peut d'ailleurs en plus convoquer les personnes qu'elle juge nécessaire d'entendre. Ensuite elle formule les propositions en accord avec le projet établi.

Puis le dossier ainsi composé, est transmis par le préfet accompagné de son avis motivé au Ministre des Beaux-Arts qui consulte la commission supérieure.

Ensuite un décret intervient en Conseil d'Etat qui déclare la protection du site d'intérêt général.

Tel est le processus suivi pour la création de servitudes esthétiques d'intérêt général par des moyens autres que la loi. On voit que cette création est entourée des garanties suffisantes. Elles doivent sauvegarder l'intérêt général sans faire de tort aux particuliers.

CHAPITRE IV

RÉGIME DES SITES CLASSÉS

Le régime des sites classés et protégés n'est pas le même dans tous les cas, il faut l'étudier en reprenant les divisions du chapitre précédent : régime des sites inscrits sur la liste de l'inventaire, régime des sites classés, régime des sites expropriés, régime des zones de protection.

I RÉGIME DES SITES

FIGURANT SUR LA LISTE DE L'INVENTAIRE.

L'inscription sur cette liste par arrêté du Ministre des Beaux-Arts est notifiée par le préfet aux propriétaires du monument naturel ou du site (article 4).

Obligations du propriétaire. Elles sont définies par l'article 4, paragraphe 2 : « Elle entraîne (l'inscription), pour ces propriétaires l'obligation de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, deux mois d'avance, l'administration préfectorale de leur intention ».

Nous trouvons des obligations analogues dans le dernier paragraphe de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1913 au sujet des édifices ou parties d'édifices classés.

L'administration laisse aux propriétaires tous pouvoirs pour exécuter les travaux ordinaires d'exploitation et d'entretien qui ne peuvent pas modifier la physionomie et l'aspect des sites et monuments naturels. Elle veut seulement être avertie d'avance des travaux importants que le propriétaire veut engager, de façon à pouvoir les empêcher au cas où ils modifieraient la physionomie du site.

Comme on le voit, ce régime est assez bénin. Il ne donne pas forcément droit à une indemnité ; la plupart du temps le propriétaire ne pourra demander d'indemnité, car la servitude est assez douce ; cependant, au cas où l'administration, c'est-à-dire la commission départementale lui refuserait l'autorisation de faire un travail important s'il en découlait pour lui un préjudice réel, il semble qu'il pourrait réclamer une indemnité, quoique la loi soit muette sur ce point.

II RÉGIME DES SITES CLASSÉS

Souvent, le régime d'inscription sur la liste de l'inventaire n'est que transitoire, le site est ensuite classé. Mais d'autres sites peuvent être classés qui ne figuraient pas auparavant sur cette liste. Ils tombent dans les deux cas dans le domaine d'application d'un régime nouveau.

a) Défense absolue de modifier l'aspect du site ou du monument naturel dès que l'administration a notifié au propriétaire son intention d'en poursuivre le classement, article 9 :

« A compter du jour où l'administration des Beaux-Arts notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site, son intention d'en poursuivre le classement, le propriétaire est tenu de n'apporter aucune modification à l'état des lieux où à leur aspect, pendant un délai de six mois sauf autorisation spéciale du Ministre des Beaux-Arts et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.

b) Ces prohibitions sont renforcées quand le site est classé. Art. 12 : « Les propriétaires des monuments naturels ou des sites classés ne peuvent ni détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale donnée par le ministre des Beaux-Arts, après avis des commissions départementales et supérieures. »

L'administration veut donc surveiller de près le site classé. Mais ces effets du classement se trouvaient déjà dans la loi du 21 avril 1906. Ils paraissent bien impliquer l'interdiction de l'affichage. D'ailleurs les dispositions de la loi du 20 avril 1910 interdisant l'affichage dans les sites ou monuments naturels classés n'ont pas été abrogées par la loi de 1930. Ces dispositions doivent donc con-

tinuer à être appliquées, au moins en ce qui concerne les sites de caractère artistique seuls visés par la loi de 1910. Cette interdiction d'affichage vise les monuments historiques classés en vertu de la loi du 30 mars 1887 laquelle était alors en vigueur. Mais il est admis que cette interdiction s'applique également aux monuments classés en vertu de la loi du 31 décembre 1913.

Cette interdiction d'affichage s'applique aussi aux sites simplement inscrits sur la liste de l'inventaire.

c) Les effets du classement sont perpétuels. Art. 11 : « Les effets du classement suivent le monument naturel ou le site classé, en quelques mains qu'il passe.

Quiconque aliène un monument naturel ou un site classé est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement.

Toute aliénation d'un monument naturel ou d'un site classé, doit dans les quinze jours de sa date, être notifiée au ministre des Beaux-Arts par celui qui l'a consentie. »

Des dispositions analogues sont contenues dans l'art. 8, paragraphes 1, 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1913.

d) Les effets du classement s'exercent à l'égard de tous, même de l'administration, article 13 :

« Aucun monument naturel ou site classé ou proposé pour le classement ne peut être compris dans une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique, qu'après que le ministre des Beaux-Arts aura été appelé à présenter ses observations.

e) Prescription et servitudes ne jouent pas sur un site classé. Art. 13 (2 et 3) : « Nul ne peut acquérir par prescription sur un monument naturel ou sur un site classé de droit de nature à modifier son caractère ou à changer l'aspect des lieux.

Aucune servitude ne peut être établie par convention sur un monument naturel ou un site classé qu'avec l'agrément du Ministre des Beaux-Arts. »

Les articles 11 et 12 de la loi d 31 décembre 1913 sont très semblables à l'article précédent.

Telles sont les obligations et charges imposées aux propriétaires de sites et monuments naturels classés. Elles sont compensées par une indemnité qui peut être attribuée en certains cas.

L'indemnité. — Cette question est en partie réglée par l'article 8 *in fine* : « La demande d'indemnité devra être produite dans les six mois à dater de la notification du décret de classement. Les contestations relatives à l'indemnité sont jugées en premier ressort par le juge de paix du canton. Si le montant de la demande excède 1.500 fr., il y aura appel devant le tribunal civil. En cas d'expertise, il peut n'être nommé qu'un seul expert . »

Il y a donc un délai de six mois pour réclamer l'indemnité. Passé ce délai, la demande ne sera pas admise. Car en six mois, le propriétaire a le temps de s'apercevoir du tort causé et d'autre part, dans l'intérêt général, il y a lieu de rechercher une solution définitive aussi vite que possible.

La procédure de jugement de l'indemnité ne soulève pas de difficulté. Tout d'abord, la commission départementale des sites reçoit la réclamation et propose une indemnité ; si l'accord ne se fait pas, l'affaire ira en appel devant la Commission supérieure puis si l'accord n'intervient pas non plus, le propriétaire portera l'affaire devant les tribunaux dans l'ordre indiqué ci-dessus.

Ce qui soulève des difficultés, c'est le principe même de l'indemnité reconnu dans le paragraphe 3 de l'article 8 : Le classement donne lieu au paiement d'une indemnité lorsqu'il entraîne un dommage pour le propriétaire. »

La rédaction primitive de cette phrase était la suivante :

« Le classement peut donner lieu au paiement d'une indemnité lorsqu'il entraîne pour le propriétaire un dommage direct et certain . » C'est M. Boivin-Champeaux qui a fait adopter la rédaction définitive. Dans son rapport au Sénat, M. Boivin-Champeaux motive ainsi ce changement : « On voit bien à quelle pensée, écrit-il, ont obéi les auteurs du texte en employant d'abord le mot « peut », en ajoutant au mot dommage les épithètes « direct et certain ». Ils ont évidemment craint, en ne les mettant pas, que le propriétaire classé, même n'ayant éprouvé, du fait du classement, aucun préjudice, prétendit à une indemnité ; en un mot, ils ont craint que la loi ne soit interprétée en ce sens, que le seul fait du classement, même en dehors de tout préjudice, puisse donner ouverture à une indemnité. Ces craintes ne nous paraissent pas fondées. On ne voit pas en effet, comment un tribunal pourrait accorder une indemnité à un propriétaire classé, sans constater en même temps la réalité d'un préjudice.

Il n'y a là du reste que l'application d'un principe plus général : pas de préjudice, pas d'indemnité. Dès lors, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de rédiger le texte de la façon suivante : « Le classement donnera lieu au paiement d'une indemnité, lorsqu'il entraînera un dommage pour le propriétaire ». La suppression du mot « peut » indiquerait votre volonté d'accorder une indemnité chaque fois que la propriété subit un préjudice. La suppression des mots « direct et certain » marquerait également votre volonté de s'en référer au droit commun de n'accorder une indemnité, comme en matière de servitude d'appui et de passage de la loi de 1906, comme en matière de travaux publics, que si le préjudice est actuel, matériel, certain, le seul fait du classement — pas plus que le seul fait du passage d'un cable électrique au-dessus

d'une propriété — ne pouvant par lui-même et en dehors de tout dommage, donner ouverture à réparation. Il nous paraît, en définitive, que l'adjonction des deux épithètes : « direct et certain » pourrait faire croire à une notion de préjudice particulière à la matière, alors que tout le monde est d'accord pour penser que la notion de préjudice doit être ici ce qu'elle est dans le droit commun ». La commission de l'Enseignement a accepté, en séance, l'amendement de M. Boivin-Champeaux qui portait ces observations. Séance du Sénat du 15 avril 1930, J. O. du 16, débats parlem., p. 1115.

D'ailleurs, dans le domaine des monuments historiques, la loi du 31 décembre 1913, a réglementé de façon analogue, par l'article 5, paragraphe 2, le droit à indemnité des propriétaires du fait de la servitude de classement d'office.

Charge de l'indemnité. D'après la loi du 21 avril 1906, elle pesait uniquement sur le département ou la commune. Avec la loi de 1930, elle incombe à l'Etat, à moins que le département ou la commune intéressés ne consentent à s'en charger.

La question de l'indemnité se pose encore au cas de déclassement prévu à l'article 14 *in fine* : « Le décret de déclassement détermine, sur avis confirmé du Conseil d'Etat, s'il y a lieu ou non, à la restitution de l'indemnité prévue à l'article 8 ci-dessus. »

Aucune disposition semblable ne figure dans la loi du 31 décembre 1913.

Quand y aura-t-il lieu à la restitution de l'indemnité ? Les travaux parlementaires sont muets à ce sujet. Il faut raisonner d'après le genre de dommage causé au propriétaire et qui aura motivé l'indemnité. Supposons qu'une carrière contenant un bloc de rochers curieux soit classée. L'exploitation cesse ; le propriétaire en ressent

un dommage ; il touche une indemnité ; si plus tard, le bloc s'écroule et perd ainsi sa valeur artistique ; l'exploitation de la carrière reprend à la suite du déclassement. Il semble qu'en ce cas le propriétaire aura à rendre l'indemnité touchée. Car le dommage n'existe plus, il n'y a eu qu'interruption dans l'exploitation.

Donc, il y aura restitution de l'indemnité, lorsque le dommage aura été temporaire et sera disparu dès le retour du site classé au statut normal, de la propriété. L'indemnité restera acquise au propriétaire, lorsqu'au contraire le dommage subi du fait du classement persistera après le déclassement.

III. — RÉGIME DES SITES ET MONUMENTS NATURELS EXPROPRIÉS

L'Etat, les départements et communes peuvent poursuivre l'expropriation d'un monument naturel ou d'un site classé ou proposé pour le classement. A contrario, ils ne pourraient le faire pour un site simplement inscrit sur la liste de l'inventaire. Sans doute, parce que d'ordinaire, les sites de cette catégorie n'offrent pas un intérêt suffisant pour motiver une expropriation.

Les effets de cette expropriation sont ceux de l'expropriation en général. Notons un effet préventif analogue à celui de la proposition de classement ; art. 16 : « A compter du jour où l'administration des Beaux-Arts notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site non classé son intention d'en poursuivre l'expropriation, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit, à ce monument naturel ou à ce site. Ils cessent de s'appliquer si la déclaration d'utilité publique n'intervient pas dans les six mois de cette notification. Lorsque l'utilité publique

a été déclarée, l'immeuble peut être classé sans autre formalité par arrêté du ministre des Beaux-Arts. »

Les autres effets de l'expropriation rentrent dans le droit commun, il est inutile d'y insister. Bien entendu et dans tous les cas, il y aura indemnité versée, comme dans toutes les expropriations ; le site tombera dans le domaine de l'Etat, du département, de la commune, etc.

IV. — RÉGIME DES SITES

ENGLOBÉS DANS UNE ZONE DE PROTECTION

Ce régime est résumé dans l'article 19 :

« A dater de la notification du décret prononçant la déclaration d'intérêt général, les propriétaires des parcelles dans la zone de protection ou leurs ayants droit sont tenus de se conformer aux prescriptions fixées par le décret. A partir de la même date, il leur est ouvert un délai d'un an pour faire valoir devant les tribunaux compétents leurs réclamations contre les effets desdites prescriptions. Passé ce délai, aucune réclamation n'est admise. »

Telles qu'elles apparaissent dans cet article, les obligations des propriétaires et de leurs ayants droit sont beaucoup plus vagues que dans le classement. Ce caractère vague s'explique parce que les obligations varieront avec chaque espèce. Elles seront fixées par le décret. Ce seront des servitudes soit de ne pas bâtir, de ne pas abattre d'arbres, de ne pas élever de cheminées d'usines, etc.

Ces obligations imposées aux propriétaires donneront lieu parfois à une indemnité. Ils auront un délai d'un an pour faire valoir leurs demandes, ou pour s'élever contre les servitudes imposées et en obtenir un adoucissement.

Cette protection de la zone étend ses effets vis-à-vis de tous, des particuliers et de l'administration, en ce qui concerne les travaux de toute sorte pouvant modifier l'aspect des lieux. Art. 20 : « Lorsque la création d'une zone de protection a été déclarée d'intérêt général tous les projets de grands travaux de quelque nature qu'ils soient, intéressant tout ou partie de cette zone, doivent être soumis pour avis au ministre des Beaux-Arts. »

Ce qui revient à dire que le ministre des Beaux-Arts pourra s'opposer aux projets des grands travaux qui lui sembleront incompatibles avec la protection du paysage environnant le site ou le monument naturel, situé dans la zone de protection.

V. — RÉGIME DES SITES

CLASSÉS ANTÉRIEUREMENT A LA LOI DE 1930

Le régime de la loi de 1930 est applicable aux sites et monuments naturels, régulièrement classés en vertu de la loi du 21 avril 1906. Le législateur a voulu faire bénéficier des sites, cependant déjà classés, d'une protection plus complète et plus souple. L'article 26 dit en effet : « Les dispositions de la présente loi sont applicables aux monuments naturels et aux sites régulièrement classés avant sa promulgation, conformément aux dispositions de la loi du 21 avril 1906 ».

Le législateur de 1930 a voulu remédier au manque complet de publicité de la loi de 1906. Il y aura transcription, tardive d'ailleurs, de l'arrêté de classement. En effet, l'article 26 (2) prévoit que : « Il sera dressé pour chacun de ces monuments naturels et de ces sites, un extrait de l'arrêté de classement reproduisant tout ce qui le con-

cerne. Cet extrait sera transcrit au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble par les soins de l'administration des Beaux-Arts. Cette transcription ne donnera lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Dans un délai de trois mois, la liste des sites et monuments naturels classés avant la promulgation de la présente loi, sera publiée au Journal Officiel. Cette liste sera tenue à jour. Dans le courant du premier trimestre de chaque année, sera publiée au Journal Officiel la nomenclature des monuments naturels et des sites classés ou protégés au cours de l'année précédente. »

C'est l'administration des Beaux-Arts qui doit se charger de rédiger l'extrait de l'arrêté de classement et de sa transcription. Le propriétaire de l'immeuble classé, en vertu de la loi de 1906, se trouve donc assujetti à toutes les obligations prévues par la loi de 1930.

CHAPITRE V

MOYENS D'APPLICATION DE LA LOI

I. — CAISSE NATIONALE DES MONUMENTS ET SITES

En vertu de l'art. I de la loi du 10 juillet 1914, il était institué une caisse des monuments historiques chargée principalement de recueillir et de gérer des fonds destinés à être mis à la disposition du ministre de l'instruction publique en vue de la conservation et de l'acquisition des immeubles et meubles classés. L'article 24 de la loi de 1930 étend le champ d'application de cette caisse à la

conservation et à l'acquisition des sites. Pour compléter ce changement, le nom de la caisse est transformé ; sa composition, déterminée par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1914 est complétée. Voici le texte de l'article 24 :

« La Caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques créée par la loi du 10 juillet 1914 (1) prend le nom de « Caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques et naturels et des sites ».

Elle peut recueillir et gérer des fonds destinés à être mis à la disposition du ministre des Beaux-Arts en vue de la conservation ou de l'acquisition des monuments naturels et des sites classés ou proposés pour le classement.

Le Conseil d'administration de la Caisse est complété par l'adjonction de deux membres pris parmi les personnes que désignent leurs travaux et leurs connaissances spéciales en matière de monuments naturels ou de sites ».

Rôle de la Caisse des Sites. — Elle recueille et gère les fonds destinés à être mis à la disposition du ministre des Beaux-Arts en vue de la conservation ou de l'acquisition des monuments naturels et des sites classés ou proposés.

D'après ce texte, il semble que lorsque le ministre des Beaux-Arts aura, au nom de l'Etat, poursuivi l'expropriation d'un site ou monument naturel, l'indemnité d'expropriation sera versée par la Caisse. De même les travaux entrepris pour la conservation ou l'aménagement des sites classés, proposés ou inscrits ou des monuments naturels, seront supportés par la Caisse. Mais les indemnités réclamées par les propriétaires du fait du classement, de l'inscription ou de la protection des sites, monuments naturels ou de leurs environs seront à la charge de l'Etat. Ces dépenses au titre des monuments naturels et des sites

(1) D.P., 1919-4-126.

s'ajoutant aux dépenses déjà prévues pour les monuments historiques exigent des recettes importantes. Or nous allons voir qu'à l'heure actuelle, elles sont à peu près inexistantes.

Recettes de la Caisse. — L'article 25 dit simplement :

« Les recettes de la Caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques, naturels et des sites seront déterminées par la prochaine loi de finances ».

Ces quelques lignes semblent nettement régler la question, il suffit de se reporter à la dernière loi de finances ; or la dernière loi de finances est quasi muette et fort peu généreuse.

Si l'on se reporte aux travaux parlementaires, on voit que toutes sortes de dispositions et de recettes avaient pourtant été envisagées pour alimenter la Caisse des monuments et des sites.

Le projet de loi, tel qu'il fut adopté par la Chambre contenait, à la fin de l'article 24, la disposition suivante :

« Seront compris parmi les recettes de la Caisse et affectés aux dépenses de protection des monuments naturels et des sites : 1° Le montant d'un prélèvement de 3 % sur le produit principal de la taxe de séjour perçue dans les stations hydrominérales, climatiques et touristiques ; 2° Une allocation annuelle prélevée sur les fonds affectés par la loi du 15 juin 1907 et les lois postérieures aux œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène et d'utilité publique et dont le montant, fixé sur la proposition du ministre des Beaux-Arts, par la commission du produit des jeux au ministère de l'Intérieur, ne pourra être inférieur à 500.000 francs ».

Cette disposition a été retranchée et remplacée par l'art. 25 actuel à la suite des observations présentées par la Commission des Finances du Sénat : « La Caisse nationale dispose tout d'abord des ressources qui lui ont été affectées ».

tées par l'article 3 de la loi du 10 juillet 1914, c'est-à-dire :

1° Les subventions avec affectation spéciale de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics ; 2° une allocation fixée annuellement sur la proposition du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, par la commission chargée de répartir entre les œuvres d'intérêt public le produit du prélèvement opéré sur les jeux de hasard sans que cette allocation puisse être inférieure à 300.000 francs ; 3° les dons et legs ; 4° les versements faits à titre de souscriptions individuelles ou collectives — si ces souscriptions comportent une affectation spéciale, l'objet de l'affectation devra être approuvé par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ; 5° l'intérêt des capitaux ou autres fonds qui devront être placés en rentes sur l'Etat ou valeurs garanties par l'Etat, ou être versées en compte-courant au Trésor ; 6° toutes autres ressources qui pourront lui être affectées par la loi. En plus de ces recettes et faisant contre-poids aux dépenses nouvelles imposées à la Caisse par la charge des sites, le projet de loi adopté par la Chambre comportait les deux nouvelles ressources étudiées au début de ce paragraphe.

Votre commission n'a pas donné son approbation à cette partie du projet. En ce qui concerne la première des ressources envisagées, nous avons vu qu'il s'agit du produit de la taxe de séjour. Or le produit de la taxe de séjour instituée par l'article 2 de la loi du 24 septembre 1919 doit, aux termes de cet article, être affecté intégralement aux travaux visés à l'article 1. Or, le texte visé dans l'article 1 dit : « La création de l'une des stations ci-dessus a pour objet de faciliter le traitement des indigents et de favoriser la fréquentation de la station et son développement par des travaux d'assainissement ou d'embellissement. » La taxe de séjour a ainsi un caractère communal, très dif-

férent de l'objet visé dans le présent article de loi. Le texte proposé constitue donc une innovation dont les stations où est perçue la taxe pourraient ne retirer aucun profit, alors que les localités du site classé seraient parfois très favorisées. Remarquons qu'en addition à la taxe de séjour, s'ajoutent des surtaxes fixées à 10, 15 ou 20 % par l'article 18 de la loi du 24 septembre 1919. Le 1/4 des recettes va à l'Institut d'Hydrologie et de Climatologie, rattaché au collège de France, le surplus à l'Office national du Tourisme. Enfin, une nouvelle surtaxe de 10 % autorisée par l'article 108 de la loi du 26 mars 1927, peut être établie à la demande du Conseil général, au profit du département, en vue de faciliter les conditions d'accès et de circulation des stations. Certains de nos collègues avaient recherché s'il ne serait pas possible de prélever sur le produit des surtaxes les ressources nécessaires. Mais votre commission a estimé que le budget de l'Office du Tourisme qui eut nécessairement été atteint par cette méthode, ne pouvait pas supporter une réduction de ces crédits. Pour ce qui est de la seconde ressource prévue en faveur de la Caisse des monuments historiques, il s'agissait d'un prélèvement sur le produit des jeux. Ici encore votre commission a écarté la solution proposée.

Aux termes de la loi du 15 juin 1907, les recettes du produit des jeux sont affectées aux œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène et d'utilité publique. Le produit des prélèvements a atteint en 1927 : 59 millions. Le prélèvement sur le produit des jeux dans l'esprit du législateur de 1907 se justifiait certainement par la considération des dépenses sociales qu'il permettait. La loi de 1907 a employé le terme général « d'œuvres d'utilité publique ». Faut-il comprendre dans ce terme les frais de classement d'un site ? Ce serait peut-être créer un précédent dangereux. Ce serait en tous cas priver les communes de

crédits qui leur sont déjà très mesurés. Dans ces conditions, votre commission s'est déclarée favorable au principe d'un crédit budgétaire annuel, justifié par l'extension donnée dans le projet de loi aux attributions de la Caisse des monuments historiques et des sites. »

Un amendement en ce sens présenté par M. Charles Dumont, a été accepté par la commission de l'Enseignement et voté par le Sénat (1).

M. Roger Grand exprime le même avis mais avec plus de détails, dans son deuxième rapport, présenté au nom de la Commission de l'Enseignement le 18 mars 1930, Sénat, annexe, n° 148 :

« Quant au prélèvement supplémentaire sur le produit des jeux — je dis supplémentaire, car le statut légal de la caisse nationale des monuments historiques lui attribue déjà une allocation annuelle qui ne peut être inférieure à 300.000 francs — il ne donne pas lieu à la même objection de principe, puisque la loi du 15 juin 1907 affecte ce genre de recettes : « Aux œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène et d'utilité publique. » La protection des richesses naturelles du pays est bien certainement une œuvre d'utilité publique, comme celle de ses richesses historiques pour laquelle la loi de 1913 n'a pas hésité à prescrire le prélèvement de 300.000 francs dont je viens de parler. Toutefois, il faut reconnaître qu'une tendance de plus en plus prononcée se dessine en faveur de l'affectation du produit des jeux aux œuvres sociales, spécialement à celles qui sont entreprises par les communes. Nous nous sommes d'autant plus facilement ralliés à cette opinion que, la dotation promise de ce chef à la protection des sites, était vraiment infime : 200.000 francs par an et que l'espoir était faible de voir dépasser ce minimum, puisque la caisse des monuments historiques n'a pas

(1) Séance du 15 avril 1930. J. O. du 16, Déb. parl. p. 1116.

encore pu obtenir le moindre relèvement de l'allocation minima de 300.000 francs qui lui est octroyée depuis 1914, malgré la dévaluation de la monnaie. L'annuité semble... stabilisée, au grand dam de nos monuments historiques qui se détériorent ou parfois s'écroulent faute de crédits suffisants pour les réparer ».

Comme on le sait, M. Chastenet, rapporteur de la commission des finances, fit voter une solution définitive : les recettes de la caisse n'étaient pas fixées pour l'instant et devaient faire l'objet d'un article spécial dans la prochaine loi de finances. Donc l'article 3 de la loi du 10 juillet 1914, qui déterminait jusqu'ici les recettes de la Caisse des monuments historiques se trouve virtuellement abrogé.

Or dans l'Etat A de la loi de finances du 1^{er} avril 1931, nous trouvons pour l'exercice (art. 56), monuments historiques appartenant à l'Etat 8.754.970 francs.

Art. 58 : Monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat : 16.000.000 francs.

Art. 58 bis : Subvention à la Caisse nationale des monuments historiques pour la protection des sites de caractère artistique, historique et légendaire : 500.000 francs.

Alors qu'auparavant, la Caisse avait 300.000 francs d'assurés, elle en a maintenant 200.000 de plus. C'est bien maigre. Ce n'était pas la peine de mettre sur pied toute une loi avec une série de commissions, pour paralyser en partie son fonctionnement, en ne votant que les crédits suffisants. Il est regrettable que nos parlementaires toujours prêts à surenchérir et à demander l'augmentation des crédits lorsqu'il s'agit d'une mesure agréable à leurs électeurs, n'aient pas agi de même en la circonstance : il est vrai que la subvention à la Caisse des monuments et sites, si pressante soit-elle, n'a qu'un intérêt assez mince au point de vue électoral.

Citons encore à titre documentaire l'article 116 de la loi de finances du 13 juillet 1925. Il institue une ressource spéciale pour la Caisse :

« Le produit des taxes de circulation et de stationnement instituées dans le domaine de Saint-Cloud par le règlement interministériel des 29 janvier et 14 mars 1921 et dans le domaine de Versailles et Trianon par le règlement interministériel des 30 et 14 mai 1923, sera versé à la Caisse nationale des monuments historiques, pour être affecté à la conservation de ces domaines.

II. — LES SANCTIONS

Les articles 21, 22 et 23 édictent des sanctions contre les principales infractions à la nouvelle loi pour la protection des sites.

Art. 21 : « Toute infraction aux dispositions de l'art. 4, paragraphe 2 (modification sans avis préalable d'un monument naturel ou d'un site inscrit) ; de l'article 9 (effets de la proposition de classement) ; de l'article 11 (aliénation d'un monument naturel ou d'un site classé) ; de l'article 12 (modification d'un monument naturel ou d'un site classé) ; de l'article 13 (servitudes) ; de l'article 19, paragraphe 1 (inobservation des prescriptions établies pour la protection d'un site), sera punie d'une amende de cinquante à vingt mille francs sans préjudice de l'action en dommages-intérêts, qui pourra être exercée au nom du ministre des Beaux-Arts contre ceux qui auront ordonné les travaux exécutés ou les mesures prises en violation desdits articles ».

Art 22 : « Quiconque aura intentionnellement détruit, mutilé ou dégradé un monument naturel ou un site inscrit ou classé sera puni des peines portées à l'article 257

Code Pénal, sans préjudice de tous dommages-intérêts ».

Art. 23 : « L'article 463 Code Pénal est applicable dans les cas prévus aux deux articles précédents ».

L'article 21 punit la simple infraction matérielle aux obligations imposées par la loi, l'article 22 punit en plus l'intention coupable, les actes de vandalisme si fréquents. Le ministre des Beaux-Arts a en plus une sorte d'action civile en dommages-intérêts. Cependant, ces dispositions sont incomplètes sur un point ; elles n'indiquent pas qui aura compétence pour constater ces infractions. L'art. 32 de la loi du 31 décembre 1913 chargeait les conservateurs et gardiens des monuments de constater les infractions. La loi, le tout à la diligence du ministre des Beaux-Arts. Pour la loi de 1930, il n'y a pas de personnel spécialement chargé de la surveillance et constatation des délits. Le classement ou la protection étant prononcé par le ministre des Beaux-Arts ou sur son rapport s'il intervient un décret en Conseil d'Etat, c'est sans doute à sa diligence que cette constatation devra être faite (1). La loi de 1913 réservait d'ailleurs au ministre le droit de faire faire les constatations par d'autres agents que ceux de l'administration des monuments historiques. Il semble que pour arriver à une surveillance efficace, il faudrait la confier aux gardes des Eaux et Forêts et aux autres représentants du pouvoir coercitif, c'est-à-dire aux gendarmes et gardes champêtres.

Que penser de cette loi. — Les pouvoirs publics ont en main des moyens de protection efficace. Il est regrettable que la Caisse des sites ait été alimentée d'une façon si parcimonieuse. Ce sera souvent faute de crédits que l'administration devra s'arrêter dans son œuvre protectrice.

(1) Cour d'Appel de Paris, 16 juillet 1931 : Gaz. du Palais 1931, tome II, page 701.

Nous ne pouvons malheureusement citer de jurisprudence rendue en application de cette loi, car à notre connaissance aucune décision de cette sorte n'est encore intervenue depuis la nouvelle loi.

CHAPITRE VI

RÉGIMES SPÉCIAUX

A côté et en plus de la loi du 2 mai 1930, un certain nombre de textes s'appliquent. Les uns lui sont antérieurs et n'ont pas été abrogés, d'autres lui sont postérieurs. Certains ont déjà été étudiés à propos des perspectives monumentales et nous ne ferons que les citer pour mémoire :

La loi du 29 juillet 1881 (15) qui réglemente l'affichage, modifiée en son article 16 par la loi du 27 janvier 1902. La loi du 21 avril 1910, qui défend les monuments et les sites contre les excès de l'affichage ; enfin, la loi du 20 mars 1914, qui circonscrit et limite l'affichage électoral.

La loi du 14 mars 1919 sur les plans d'extension, déjà étudiée également, intéresse à la fois les sites et les perspectives. Dans la loi de finances du 1^{er} avril 1931, article 80 (3 et 4), il est alloué pendant 3 ans 20.000 francs pour frais d'établissement des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, 8.000 francs pour frais de fonctionnement de la Commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes.

I) *Force hydraulique et distribution de l'énergie électrique.* — La distribution de l'énergie électrique est réglementée par la loi du 15-17 juin 1906.

L'article 19 de cette loi est ainsi conçu :

« Des arrêtés pris par le ministre des Travaux Publics et le ministre du Commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, après avis du comité d'électricité, déterminent les conditions techniques auxquelles devront satisfaire les distributions d'énergie au point de vue de la sécurité des personnes et des services publics intéressés, ainsi qu'au point de vue de la protection des paysages. Ces conditions seront soumises à une revision annuelle ».

Un arrêté du ministre des Travaux publics du 21 mars 1908 (J.O. du 22 mars 1908) décide en effet : Art. 2 : « Les dispositions techniques adoptées par les ouvrages de distribution ainsi que les conditions de leur exécution doivent assurer d'une façon générale... la protection des paysages...

II) *Force motrice*. — La question de la force motrice est réglementée par la loi du 16 octobre 1919 (1) ; elle intéresse la protection des sites, car souvent, les rivières rapides et les cascades sont aménagées en vue de produire de l'énergie électrique. Il importe que cet aménagement soit fait sans porter atteinte au paysage et, en certains cas exceptionnels, qu'il soit purement et simplement interdit.

L'article 10 (2) de la loi prévoit entre autres choses que le cahier des charges détermine notamment : « La conservation et la libre circulation du poisson, la protection des paysages, le développement du tourisme ».

Cette loi s'applique aux entreprises dont la puissance excède 150 kilowatts. Par mesures propres à développer le tourisme, la Chambre a entendu obliger les entreprises à verser des subventions pour la construction de voies d'accès à des sites voisins de ceux que l'usine pourrait

(1) D. 1921-4-81.

avoir compromis (1). Le cahier des charges détermine en chaque cas les mesures nécessaires pour protéger le paysage. C'est une question de fait.

Le cahier des charges-type, approuvé par décret du 5 septembre 1920 (2), contient dans son article 7 *in fine* les dispositions spéciales à l'espèce et propres à assurer la conservation des sites et paysages et la liberté de la pêche. L'article 14 du même cahier-type porte que le concessionnaire est tenu de se conformer aux règlements existants ou à intervenir, relatifs à la libre circulation des poissons et à la protection des sites et paysages.

Ce texte de la loi de 1919 doit se combiner avec celui du 2 mai 1930. Les lacs, cascades et cours d'eau susceptibles de fournir au moins une puissance de 50 kilowatts et pouvant être concédés, ne pourront être concédés lorsqu'ils auront été classés ou proposés pour le classement. La concession ou l'aménagement ne pourra avoir lieu sans autorisation spéciale du ministre des Beaux-Arts qui fera les réserves nécessaires.

III) *Mines*. — Dans la loi du 9 septembre 1919 qui contient actuellement le statut des mines françaises, on ne relève malheureusement aucune disposition en faveur des sites et paysages. Le décret du 21 avril 1920, approuvant la rédaction du cahier des charges-type est également muet sur ce point.

IV) *Forêts et reboisements*. — Notons quelques lois favorables : La loi du 2 juillet 1913 favorise le reboisement et la conservation des forêts privées.

La loi du 28 avril 1922 crée un régime spécial de classement pour les forêts des particuliers situées sur les pentes des montagnes. Elle en fait des forêts de protection.

(1) Chambre J.O. du 2 juillet 1919, p. 3 094 et du 4 juillet 1919, page 3187.

(2) J. O. du 12 septembre 1920.

La loi du 6 décembre 1928 favorise le reboisement.

Enfin tout récemment, une disposition de la loi de finances de 1930 (article 15) prévoit que le droit de mutation à titre onéreux des biens immeubles et le droit d'enregistrement des donations entre vifs sont réduits des $\frac{3}{4}$ lorsqu'il s'agit d'un domaine forestier, à condition que les bois soient soumis à un régime normal d'exploitation pendant trente ans, sous le contrôle de l'administration.

Un arrêt du Conseil d'Etat en date du 16 mai 1930 précise le régime juridique des arbres plantés sur la voie publique. Ces arbres font partie du domaine public et leur condition juridique est dominée par l'idée d'ouvrage public. L'élagage intempestif et l'abatage irrégulier de ces arbres par des riverains constituent des contraventions de grande voirie. L'administration a le droit d'obliger les propriétaires riverains des routes nationales à faire certaines plantations d'arbres sur la route (Loi du 9 Ventôse an XIII). Par dérogation au régime général, les distributeurs d'énergie électrique ont le droit d'élaguer eux-mêmes les arbres situés sur une route et sur le passage de leur réseau, à condition de se conformer aux prescriptions administratives (article 12, loi du 15 juin 1906).

V) *Rivages de la mer.* — Jusqu'ici rien n'a été fait. Souvent, les maires des stations balnéaires interdisent l'affichage et les panneaux-réclames le long des boulevards bordant la mer. Cependant un arrêté du 17 mars 1924 a constitué une commission pour rédiger un projet de loi sur l'établissement d'une servitude le long des rivages de la mer ; ce projet intéresse la défense nationale, l'administration des douanes, la pêche maritime et le tourisme. Cette servitude permettrait la circulation et ne donnerait pas droit à indemnité lorsqu'il existe déjà un passage fréquenté du public. Au cas contraire la servitude serait créée par décret en Conseil d'Etat et moyennant indem-

nité. Et surtout, il serait interdit d'élever toute construction entre ces passages et le bord de la mer, de manière à ne pas laisser barrer de façon continue la vue sur la mer.

VI) *Applications locales de la loi du 2 mai 1930.* — *Alsace-Lorraine.* — L'article 29 de cette loi dit : « Un règlement d'administration publique fixera les conditions de son application aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ». Un décret est paru à cet effet en date du 9 août 1931 (1), portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 mai 1930. Ce décret modifie quelques petits détails de la loi du 2 mai 1930 et du décret du 27 juillet 1930 et porte abrogation du décret du 28 mars 1922 rendant applicable la loi du 21 avril 1906, dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle.

Algérie : L'article 29 déclare cette loi applicable à l'Algérie, dans sa forme métropolitaine.

Quelques autres décrets complètent la protection des sites en Algérie :

Décret du 15 novembre 1922 portant homologation d'une décision des délégations financières algériennes relatives aux affiches et tableaux, annonces, assimilés à des enseignes (2).

Décret portant homologation d'une décision des délégations financières algériennes ayant pour objet de doubler le droit afférent aux panneaux-réclames (loi du 30 juin 1923, articles 26-28 (3).

Dans les colonies. — L'article 29 de la loi de 1930 ajoute : « Elle sera applicable dans les colonies dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat ».

(1) J. O. des 5-6 octobre 1931.

(2) D.P. 1923-4-82.

(3) D.P. 1926-4-45.

Sauf pour l'Indochine, ces décrets ne sont pas encore parus. Un décret du 15 novembre 1930 réglemente en Indochine la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique ou pittoresque (1). En voici les caractéristiques :

En Indochine, les propriétés foncières, dont la conservation présente au point de vue artistique ou pittoresque un intérêt général, seront classées par les soins du gouverneur général. Le gouverneur général, par arrêté pris en commission permanente du Conseil de gouvernement institue une commission centrale des sites auprès du gouverneur général et une commission locale des sites auprès de chaque chef d'administration locale. Les sites sont spécialement protégés contre les entreprises minières voisines et contre l'affichage.

Les distinctions de la loi du 2 mai 1930 sont reprises : classement des immeubles avec l'assentiment des autorités dans les attributions desquelles ils sont placés ; classement contre leur assentiment ; classement d'urgence. L'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles désignés comme susceptibles de classement peut être poursuivie par le chef d'administration locale ou le maire, transcription, impossibilité d'acquérir des servitudes sur les immeubles classés, bref, en général, le décret du 15 novembre 1930 est calqué sur la loi du 2 mai. Cependant, il n'est pas question des listes d'inventaires prévues dans la loi du 2 mai 1930.

VII) *Quelques régimes coloniaux. Afrique Equatoriale française.* — Réglementation de la chasse : Décret du 25 août 1929 (2), modifié par le décret du 21 mai 1930 (3).

(1) J. O. du 20 novembre 1930.

(2) J. O. du 28 août 1929.

(3) J. O. du 28 mai 1930.

Le décret du 25 août 1929 crée quatre sortes de permis de chasse :

1° Le permis de capture scientifique destiné à fournir les jardins zoologiques et les centres d'études scientifiques.

2° Le permis sportif qui énumère limitativement le nombre d'animaux que l'on peut abattre pour chaque espèce dont la chasse est autorisée.

3° Le permis commercial délivré aux chasseurs professionnels qui doivent tenir à jour un carnet de chasse où ils notent leurs victimes abattues.

4° Le permis indigène délivré et réglementé par les lieutenants généraux.

Les articles 25 à 29 de ce décret prévoient la création de parcs nationaux de refuge, dans le but d'assurer la conservation des espèces animales, végétales et des particularités géologiques, minéralogiques et géographiques, dont l'ensemble constitue le faciès naturel des colonies de l'Afrique Equatoriale française. Le gouverneur général fixe par arrêté leur emplacement et leurs limites.

En cela, nous retrouvons ici l'idée de protéger les paysages. A la rigueur, cette loi peut suppléer à l'application de celles du 2 mai 1930. D'ailleurs la conservation des espèces animales et végétales et en général des curiosités naturelles, fait partie du but de la loi de 1930. Dans l'idée de limiter le nombre des bêtes à tuer, on reconnaît facilement une imitation de la législation américaine et anglaise.

Un décret exactement semblable, du 16 avril 1930 réglemente la chasse au Cameroun (1).

Madagascar : Régime forestier, décret du 25 janvier 1930 (2).

(1) J. O. du 19 avril 1930 et 26 avril.

(2) J. O. du 1^{er} février 1930.

Chaque année 100.000 hectares de forêt disparaissaient sur une superficie totale de 10 millions d'hectares. Maintenant les forêts domaniales sont soumises au régime du permis d'exploitation, délivré par le gouverneur général avec coupes régulières ne pouvant porter que sur 50 % des arbres existants ; des permis spéciaux pour certaines essences et des permis de coupe pour un nombre d'arbres limité peuvent aussi être délivrés.

Les forêts des particuliers, pour le défrichement, sont soumises à une autorisation administrative qui peut être refusée en certains cas.

La constitution de forêts de protection et des réserves de reboisement peut donner lieu à expropriation pour cause d'utilité publique. Les pentes rapides des montagnes et les dunes du littoral sont classées obligatoirement comme réserves et soumises à un régime spécial.

A Madagascar, la chasse est réglementée par un décret du 19 mai 1931 (1).

Pour l'Indochine, un décret du 12 août 1931 porte réglementation de l'utilisation des forces hydrauliques ; son article 5 spécifie que le cahier des charges fixera les mesures assurant la protection des paysages (2).

CHAPITRE VII

LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

En Allemagne. — Dans la Constitution de l'Empire Allemand du 11 août 1919, l'article 150 est ainsi conçu :

(1) J. O. du 23 mai 1931.

(2) J. O. du 14 août 1931.

« Les monuments artistiques, historiques et naturels ainsi que les paysages, jouissent de la protection et de la sollicitude de l'Etat.

Il appartient à l'Empire allemand de prévenir l'émigration du patrimoine artistique allemand à l'étranger ».

En plus, chaque province à sa législation spéciale. Dans la Hesse, une loi du 16 juillet 1902 permet à l'autorité cantonale de protéger spécialement les monuments naturels tels que cours d'eau, rochers et arbres, ainsi que leurs alentours, lorsque leur conservation touche l'intérêt public par la beauté ou la nature du paysage. Avant de permettre des travaux susceptibles de détériorer un monument naturel, les autorités administratives doivent prendre l'avis des conservateurs des monuments.

En Prusse, la loi du 2 juin 1902 permet aux autorités de police d'Etat, de défendre l'apposition d'affiches-réclames et d'inscriptions en dehors des villes et villages. L'article 8 de la loi du 15 juillet 1907 permet à la police du bâtiment d'interdire les travaux de construction en dehors des villes, si ces travaux sont susceptibles d'enlaidir sensiblement le paysage et si cet enlaidissement peut être empêché, soit par le choix d'un autre emplacement ou l'adoption d'un autre genre de construction, soit par l'emploi d'autres matériaux. C'est aussi le but de la loi du 20 mars 1914.

Dans le duché de Saxe-Cobourg, la loi du 8 avril 1907 et celle du 10 mars 1908 en Saxe, reproduisent à peu près les mêmes prescriptions. Ces lois visent également les perspectives monumentales. Ainsi dans la loi Wurtembergoise du 14 mars 1914, les municipalités peuvent faire dépendre d'une autorisation de la police des bâtiments, les constructions qui contribueraient à enlaidir les rues ainsi que l'apposition d'affiches et de réclames lumineuses.

Notons quelques sites protégés en Allemagne : Le lac de l'Aar dans l'Eifel, la bruyère de Luneburg, la vallée du Néanderthal, un parc de 2.300 hectares autour de Cologne, un autre autour de Leipzig.

A Berlin, il y a un bureau officiel de la protection des monuments naturels. Beaucoup de sociétés privées secondent d'ailleurs les efforts de l'administration, ainsi le Bund Heimschutz ; à Stuttgart : l'association pour la protection des parcs naturels.

En Angleterre. — Il y a lieu de signaler l'action de Sociétés très puissantes : la Société pour la protection des Commons (terrains vagues), le Trust national des lieux historiques et des curiosités naturelles.

Dans beaucoup de villes, les municipalités ont créé des cités-jardins (garden-cities ou garden-suburbs). Elles poursuivent à la fois un but philanthropique et esthétique.

Un bill du 28 août 1907 donne des pouvoirs étendus aux autorités locales : Conseils municipaux et Conseils des Comtés pour empêcher l'enlaidissement par la réclame des paysages naturels et des jardins publics. Les règlements locaux, les byelaws, doivent être approuvés par le « Home office », c'est-à-dire le ministère de l'Intérieur. De nombreux parcs ont été ainsi préservés ainsi celui de Gonborrow.

Dans ses colonies, le gouvernement anglais a pris des dispositions sévères pour enrayer la destruction de certains animaux sauvages devenus rares. Ainsi il délivre, à des prix très élevés, des permis de chasse ne donnant droit de tuer qu'un certain nombre d'animaux d'espèce déterminée.

En Belgique. — Là aussi, beaucoup de sociétés appuient l'action de l'Etat ; Société nationale pour la protection

des sites et monuments, Société pour la protection des rives de la Meuse, les Amis de la forêt de Soignes, etc.

Plusieurs lois sont actuellement en vigueur.

La loi du 26 octobre 1909 sur les affiches-réclamès, les impose lourdement. La loi de novembre 1911 vise les exploitations minières ; l'article 1 spécifie : « Tout exploitant qui modifiera l'aspect visible du sol sera tenu, aussitôt ses travaux achevés, et si possible, à mesure de leur achèvement partiel successif, de réparer le dommage causé à la beauté du paysage, notamment en faisant les plantations nécessaires, à couvrir d'un manteau de verdure les excavations, déblais ou remblais qu'il laissera subsister d'une manière permanente ».

Il y a des servitudes pour la conservation des bois et forêts ; les articles 111 à 119 du Code Forestier du 19 décembre 1854 précisent que des constructions de toute nature, certains ateliers industriels : briqueteries, fours à chaux, magasins de charbons, scieries, etc., ne peuvent sans autorisation, être établis dans les bois soumis au régime forestier ou à une certaine distance de la lisière de ces bois. Une loi du 28 janvier 1921, prorogée par des lois plus récentes a interdit des coupes de bois, même dans les forêts appartenant aux particuliers en vue de sauvegarder les sites et le régime des eaux.

Esthétique urbaine. Un règlement communal peut décider que tout plan de bâtisse quelconque, devra être approuvé par le collège échevinal. Le fait qu'une propriété est riveraine de la voie publique a pour effet de la gréver d'une servitude de non bâtir (1).

Dans l'intérêt de la beauté des voies publiques, des règlements généraux ou particuliers peuvent édicter des mesures concernant les plantations et constructions soit

(1) Loi du 28 mai 1914, article 3.

au-dessus soit au-dessous du sol. (Lois coordonnées, article 15 ; loi du 28 mai 1914 précitée). Par application de cette servitude, comme en France, on pourra imposer aux riverains l'obligation de conserver un jardin d'une profondeur de 8 mètres entre l'alignement et la façade de la construction.

Comme en France, des concessions pour publicité peuvent être faites sur le domaine public. Mais ce ne sont que des concessions à titre précaire, c'est-à-dire que l'administration peut, à tout moment, reprendre l'usage du domaine public.

4) *En Suisse.* — L'importance du tourisme est primordiale en Suisse. Les nombreux touristes qui chaque année viennent visiter les paysages de montagne sont une des principales sources de richesse du pays. Aussi les Sociétés pour la protection des paysages sont-elles très nombreuses. Citons : l'Union Grisonne pour la protection des Beautés de la nature ; la Société pour la protection des sites de Montreux.

Les lois du 10 septembre 1898 pour le canton de Vaud et du 4 novembre 1902 pour le canton de Neuchâtel protègent les immeubles dont la conservation peut avoir, au point de vue de l'art, un intérêt national ; certains monuments naturels sont spécialement énumérés : ainsi les glaciers et moraines. Les affiches sont interdites dans certains sites et toujours frappées de droits élevés. Une loi fédérale du 11 octobre 1902 réglemente avec précision la protection des forêts ainsi que plusieurs lois cantonales.

Pour la force motrice, le canton d'Appenzel a nationalisé les chutes d'eau, à l'utilisation desquelles les riverains n'ont aucun droit. Le canton de Fribourg soumet le droit de les aménager à l'autorisation du Conseil d'Etat.

De nombreux parcs réservés ont été aménagés : l'un sur

la montagne de Boudry, où l'on conserve les chamois. Il y a également le Parc national suisse, dans le val Cluozza, site célèbre de l'Engadine.

5) *Norvège et Suède.* — Une loi du 26 juillet 1893 assure la protection des forêts. Les communes peuvent avec l'approbation du roi, prendre des mesures contre le déboisement. Les panneaux et réclames sont prohibées en dehors des agglomérations.

La Suède possède trois lois du 24 juillet 1903 pour la protection des Forêts. Les municipalités doivent toutes avoir un plan d'extension et d'embellissement avec des espaces réservés pour les jardins publics et le sport. Les villes peuvent acheter des terrains et les lotir entre les particuliers

L'Etat est propriétaire des chutes d'eau les plus importantes. Une association de tourisme, le « Turisforeningen » dirige les initiatives privées. Enfin Stockholm possède son « Skansen » et Oslo son « Norsk Folker Museum », immenses parcs où sont rassemblés tous les spécimens de la faune et de la flore du pays.

6) *Les Etats-Unis.* — Les différents états ont des pouvoirs étendus en matière de protection des paysages. Certains ont réglementé les affiches-réclames. Le Niagara est protégé par un accord avec le Canada. Les Etats-Unis ont surtout créé beaucoup de parcs nationaux et de réserves forestières. Il y en a en Pensylvanie, Colorado, Californie, Michigan. Le plus célèbre est Yellowstone, le Parc National, avec ses geysers et ses pierres pétrifiées. En même temps, ces parcs nationaux sont des réserves pour les espèces animales en voie de disparition : bisons, cerfs, wapitis, élans, ours, castors. D'ailleurs, en cet heureux pays, des fondations extrêmement riches assurent la conservation des beautés naturelles. Pour donner une idée

de l'étendue de ces réserves, spécifions que le parc de Yellowstone à 9.475 kilomètres carrés.

En Guyane anglaise, les autorités ont décidé la création d'un parc national autour de la cataracte de Kaieteur, la plus haute du monde. Elle a près de 244 mètres.

Sites urbains. — Le gouvernement grec a décidé la création d'une commission composée de quatre ministres pour la surveillance de tous les travaux touchant à l'esthétique d'Athènes, afin de conserver à la ville son caractère particulier.

Une commission nommée par Mussolini a été chargée d'établir un plan régulateur de Rome. Elle doit concilier les exigences de la circulation moderne avec le respect absolu des œuvres monumentales, des milieux architectoniques, des perspectives et des quartiers caractéristiques. Elle projette aussi la construction de nombreux parcs et jardins publics.

En Hollande, on crée des parcs nationaux aux environs des villes. La commune de Rheden, qui a 24.000 habitants et une superficie de 9.000 hectares, d'accord avec l'association : « Vereeniging van Natuurmonumenten » est parvenue à constituer un parc naturel d'environ 3.000 hectares.

Un peu partout, dans toutes les capitales de l'Europe, on construit suivant la méthode du « zoning ». On spécialise les différents quartiers d'une ville : quartier réservé aux industries et aux usines, quartier commerçant de banques et de magasins, quartier d'habitation, enfin des parcs étendus et des cités-jardins. Au Danemark, la cité-jardin est une sorte de phalanstère qui a son école, son église, ses coopératives d'alimentation et d'habillement, enfin un immense parc avec piscine et terrain de sport. Cette transformation de l'habitat humain donne d'excellents résultats.

CONCLUSION

Nous voici arrivés au terme de ce travail et nous avons étudié les moyens employés ou au moins existants en vue de la protection des paysages et des perspectives monumentales. Il nous reste à suggérer ce qui devrait être encore fait dans cette voie tant par les particuliers que par la législation.

I. — CE QUE L'ON PEUT ATTENDRE DE L'INITIATIVE PRIVÉE. — L'initiative privée doit veiller à l'application des textes existants et compléter l'action des administrations.

Au printemps dernier, la Société de distribution d'essence « l'Economique » a fait connaître au public son intention de retirer tous ses panneaux-réclames sur routes. Applaudissons ce geste. C'est encore un moyen de publicité, mais il ne porte pas atteinte aux sites.

D'autre part, le syndicat Essi de la Côte d'Amour signale : « A la suite d'une réunion provoquée par le maire de la Baule, M. de Lapeyrouse, les agents d'affaires de la Baule, ainsi que les notaires, et ceci avec l'agrément des propriétaires, viennent de décider la suppression totale sur le territoire de la commune de la Baule des panneaux de vente des terrains, villas ou de locations diverses.

Déjà en 1930, par un arrêté qui est venu compléter le règlement de la voirie de la station de la Baule, M. de Lapeyrouse a interdit l'affichage sur les monuments, édifices publics, sur tous les poteaux servant au transport de

l'énergie électrique, ainsi que sur le boulevard de l'Océan bordant la plage et sur la plage elle-même.

La lutte entreprise par les groupements de tourisme porte donc ses fruits ; il n'est besoin, en vérité, pour réussir, que de suivre l'exemple du maire de la Baule, commencer par assurer le nettoyage des stations climatiques, balnéaires et de tourisme, de tous ces placards, affiches, panneaux qui les déshonorent, obtenir des commissions nouvelles de classement des sites et monuments naturels, une plus grande activité, et alors les paysages, les sites, les routes de France, s'offriront aux touristes avec tout leur agrément, avec toute leur beauté naturelle. »

Les associations de Tourisme peuvent et doivent intervenir utilement ; un exemple : à Moliets, village situé entre les étangs de Léon et de Soustons (Landes), une compagnie d'électricité mutile un magnifique chêne, plusieurs fois centenaire. Sur l'initiative du Touring-Club de France, le propriétaire du chêne intenta une action contre l'entreprise responsable qui consentit à verser dix mille francs de dommages-intérêts.

Il en est de même pour le modèle des transformateurs et des poteaux en ciment armé que posent les compagnies. D'ordinaire, ils sont détestables. Il y a cependant des exceptions et il suffit qu'une Société protectrice intervienne. Ainsi dans l'Eure, grâce à l'action vigilante de la Société des Amis des Monuments et Sites, présidée par le dévoué M. Delaunay, ces supports et poteaux sont le plus souvent acceptables. Lorsqu'il en est autrement, la faute incombe au Ministère des Travaux publics qui pourrait imposer ces conditions au concessionnaire, comme cela ressort des textes cités au chapitre VI : régime spéciaux.

Citons comme modèle, à l'initiative privée, l'activité de la Société des Amis des Sites et Monuments de l'Eure. Elle a ces derniers mois fait enlever par les firmes qui

les avaient placées les panneaux-réclames situés derrière le Monument aux Morts de Boos (Seine-Inférieure) ceux qui déshonoraient l'Eglise en partie classée de Bourg-Achard (Eure), le site Eglise d'Illeville-sur-Montfort, la route de Rouen à Honfleur près de Pont-Audemer, etc.

Sur la proposition de M. Montécone, le préfet du Calvados a pris un arrêté étendant le périmètre de protection aux chemins menant aux sites classés. Le Conseil d'Etat semble d'ailleurs sanctionner le droit d'initiative des particuliers en matière de protection des sites. Un arrêté du préfet de la Seine-Inférieure du 6 mai 1927 autorisait l'installation d'une sécherie de morue à Fécamp, boulevard des Belges. Le Conseil de Préfecture interdépartemental de Rouen (saisi par le Syndicat d'initiative, rejeta sa réclamation. Mais le syndicat d'initiative forma un recours en Conseil d'Etat. Par arrêt du 25 juillet 1930, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du Conseil de Préfecture qui avait rejeté la réclamation ainsi que l'arrêté du préfet qui avait autorisé la sécherie de morue. Et ceci en vertu de l'article 14 de la loi du 19 décembre 1917.

Comme on le voit, en matière de sites et de perspectives, les initiatives privées ont surtout mission de surveiller l'application des textes existants et d'en compléter l'effet au besoin, par convention et entente entre intéressés. Leur rôle s'exerce surtout en matière de panneaux-réclames et d'installations électriques. Parfois aussi une généreuse initiative privée crée une œuvre d'esthétique et d'hygiène : ainsi M. R. Susset, industriel, vient de créer quai de Valmy, un square pour enfants, à Paris.

Signalons aussi une innovation publicitaire qui sera, espérons-le, imitée. Certaines maisons commerciales ont abandonné le panneau, qui obstrue la vue et adopté une autre forme de publicité épousant les dénivellations du sol. Au long de certaines routes marçaises, on voit des

annonces de ce genre : Sur un versant de colline bien exposée aux regards de l'automobiliste descendant la pente opposée, un commerçant ingénieux avait, sur un fonds de verdure naturelle, disposé des parterres de fleurs dont l'ensemble reproduisait son nom, en lettres multicolores de plusieurs mètres. Le paysage ne recevait aucune atteinte ; les lignes naturelles de la colline utilisée restaient intactes. Par ce moyen élégant, on pourrait établir un compromis entre le panneau-réclame et la suppression complète de la publicité routière. Les architectes-paysagistes pourront donner libre cours à leur imagination.

CE QUE L'ON PEUT ATTENDRE DES ADMINISTRATIONS

Il ne faut pas leur demander de faire du zèle, ce qui serait excessif et hélas, bien utopique, il suffirait que dans la mesure de leurs pouvoirs, elles fassent appliquer les règlements et textes existants. Il leur arrive trop souvent de fermer les yeux et de laisser faire, de peur de s'attirer « des histoires ».

M. Delaunay nous apprend, par l'organe du Journal de Rouen, que la Société des Amis des Monuments et Sites de l'Eure, a déposé dans le second semestre de 1929, les listes des périmètres de protection nécessaires autour des quelques 150 sites et monuments classés de l'Eure jusqu'à ces derniers temps, aucune suite n'avait été donnée à cette initiative.

La cascade du Garet, aux environs de Bagnères-de-Bigorre, a été classée par arrêté du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. Puis le 15 octobre 1930, un décret la concédait pour des usages industriels. Un journal régional nous apprend que cette utilisation comporte en fait la destruction de la cascade du Garet, car son amoindrissement sera tel, qu'il équivaudra à sa suppression. On s'étonne de voir l'administration porter at-

teinte aux beautés naturelles qu'elle est chargée de défendre.

En ce moment, M. Maginot a le grand tort de laisser son directeur du génie élever au milieu de la perspective du parc de Versailles des bâtiments qui vont déshonorer un paysage célèbre. Cependant les services militaires vont, paraît-il, prochainement évacuer le château de Vincennes et ses abords immédiats qu'ils occupent. La Ville de Paris dont dépend une partie des alentours a déjà entrepris les travaux de dégagement.

Le parc de Saint-Cloud est toujours menacé par un projet d'auto-route qui le traverserait. Il y a quelques mois, il était question de construire un gratte-ciel sur l'emplacement de l'Hôtel des Réservoirs, à Versailles. A la suite de protestations véhémentes, M. Le Coz, maire de Versailles, a pris un arrêté interdisant les constructions non seulement à l'Hôtel des Réservoirs, mais aussi dans un large rayon autour du château. La rive gauche et la rive droite de la rue des Réservoirs sont maintenant classés.

Enfin citons pour l'édification de toutes les municipalités, l'initiative du maire de la Baule qui mérite d'être imitée. Il a interdit aux agences d'afficher non plus seulement sur les édifices publics, mais aussi sur les arbres. Les arbres des avenues et bosquets ne sont pas faits pour subir le bariolage des réclames et paraîtront certainement beaucoup plus beaux, débarrassés de leurs oripeaux de papier.

La Société Pechiney et la Compagnie des Salins du Midi ont concédé 20.000 hectares en Camargue. Il est question de les classer pour en faire un parc national. Mais un contre-projet ayant reçu l'approbation officielle voulait les planter de vignes. Présenté au moment où les vignerons français et algériens se plaignent de surproduction, il apparaît vraiment peu opportun.

Le Conseil municipal de Metz vient de décider d'autoriser la Société Municipale d'affichage à installer dans différents endroits de la ville des colonnes tournantes devant servir à la publicité lumineuse. Ces colonnes, d'un aspect agréable, comprennent 30 sections destinées à 40 annonces de différentes maisons. Afin de produire leur maximum d'effet, ces colonnes seront placées à des endroits où la circulation est la plus animée, surtout le soir. Les pylônes de tramways, les lampadaires électriques sont également réservés à la publicité. Ces dispositions sont spéciales aux départements recouvrés. Il faudrait souhaiter qu'elles soient étendues à toute la France, que les communes aient le monopole de l'affichage dans les agglomérations. Elles pourraient ainsi contrôler la pose des affiches et fixer des emplacements réservés, ne gênant pas l'esthétique. D'autre part, elles auraient ainsi de nouvelles ressources pour alimenter leurs budgets souvent obérés.

Les municipalités dans leurs travaux d'embellissement ne font pas toujours preuve d'un goût très sûr. Ainsi à Caen, on vient d'entourer la Prairie, proposée pour le classement, d'une balustrade de ciment armé, d'ailleurs nécessaire, reconnaissons-le. Cependant le modèle adopté jure un peu dans le site ; la balustrade, avec ses lignes rigides et sa couleur d'un blanc cru, fait un peu parc à bestiaux. Un modèle plus décoratif aurait été préférable.

CE QUE DOIT FAIRE LE LÉGISLATEUR

En matière de constructions : on souhaiterait que le législateur donnât aux municipalités le pouvoir de créer des servitudes de hauteurs, de façades, d'interdiction d'établir des enseignes lumineuses etc, avec l'assentiment de

la commission départementale des sites, lorsqu'il s'agira particulièrement de construire de nouveaux quartiers. Cette possibilité existe déjà dans la loi du 14 mars 1919, il suffirait d'en étendre le champ d'application.

Toutes les villes ont actuellement un plan d'extension. Le Parlement a ainsi un excellent moyen de faire appliquer les données modernes de l'urbanisme. En 1930, la Chambre a voté un plan d'extension et d'aménagement de la région parisienne. Les auteurs de ce projet, dit du grand Paris, cherchent à limiter la ville qui s'étend démesurément et à appliquer le principe du zoning dans les constructions nouvelles, c'est-à-dire la spécialisation des quartiers : usines, habitations, magasins, bien séparés (art. 9). L'article 10 tend à éviter le défrichement des bois et parcs de la région parisienne. Il serait facile d'y faire entrer une disposition sauvegardant la terrasse de Saint-Germain-en-Laye dont la perspective à l'heure actuelle n'embrasse plus guère que des gazomètres et des cheminées d'usines. Il en est de même autour du Parc de Saint-Cloud.

En matière de publicité, il semble que le meilleur exemple à citer est celui des municipalités d'Alsace-Lorraine. De par la loi locale, elles ont le monopole de l'affichage dans les agglomérations, même sur tout le territoire communal. Pourquoi ne pas donner un monopole semblable aux autres communes du territoire français ou au moins le monopole de l'affichage dans les agglomérations : la commune pouvant seule désigner des emplacements, en louer et au besoin créer un mur publicitaire, de façon à ne pas blesser l'esthétique. Elle pourrait également concéder les emplacements aux entreprises locales d'affichage. Evidemment, il y aurait création d'un monopole d'un tarif fiscal et restriction du droit des particuliers, mais à notre époque il y a d'autres restrictions plus graves qui ont été

admises. D'ailleurs les communes trouveraient une nouvelle source de revenus pour leurs budgets souvent obérés.

Ceci pour la ville. Mais à la campagne, en dehors des sites classés ou protégés, il reste d'innombrables routes, plages, lieux plus ou moins pittoresques qui sont livrés sans défense à l'envahissement des panneaux-réclames. On ne peut pas interdire aux particuliers de laisser mettre chez eux cette publicité, ce qui évidemment serait une méconnaissance un peu exagérée du droit de propriété. Que faire à ce point de vue ? Une commission prépare un projet de loi contenant le statut de la publicité. Qu'il nous soit permis d'émettre une suggestion :

Puisque malgré les tarifs de 1926, la publicité par affiches et panneaux-réclames n'a fait que continuer son envahissement, ne pourrait-on créer une surtaxe frappant ces affiches et panneaux, dont le produit serait versé à la Caisse des Monuments et Sites dont la subvention actuelle est quelque peu ridicule.

Deux projets de loi ont d'ailleurs été présentés au sujet de la publicité :

Citons tout d'abord le rapport fait par M. Cautru député, au nom de la Commission de la législation civile et criminelle concernant le rapport de la précédente législature (repris le 23 mai 1929 conformément à l'article 36 du règlement) sur : 1° La proposition de loi adoptée par le Sénat, tendant à réglementer l'emploi des affiches dites panneaux-réclames et de la publicité murale ; 2° La proposition de loi de M. Jean Montigny, modifiant la loi du 20 avril interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites de caractère artistique ; 3° La proposition de loi de M. Jean Bosc, ayant pour but de réglementer l'affichage.

« Messieurs, au cours de la précédente législature, votre

Commission de la législation civile et criminelle avait approuvé les termes d'un rapport que j'avais eu l'honneur de lui présenter sur diverses propositions de loi tendant à la réglementation de l'affichage.

Ce rapport a été repris le 23 mai 1929, conformément au règlement et votre commission vous propose simplement, sur six points de légères retouches aux dispositions précédemment arrêtées.

Art. 2. — Le nouveau texte étend l'interdiction d'affichage aux immeubles et monuments historiques inscrits sur l'inventaire supplémentaire dressé en vertu de l'art. 2 de la loi du 31 décembre 1913, qu'il paraît opportun de protéger au même titre que les immeubles et monuments classés.

Par ailleurs, l'arrêté préfectoral créant autour de ces immeubles un périmètre d'interdiction ne pourra être pris que sur avis conforme d'une commission spéciale, dans laquelle seront représentés les usagers de la publicité, et de nature, par conséquent, à leur donner plus de garantie.

Art. 3. — Depuis quelques mois, diverses tentatives sont faites en vue de rendre par avance inopérantes les prescriptions que nous vous proposons d'adopter en vue d'empêcher les abus de l'affichage — on construit, par exemple, des simulacres de bâtiments qui ne servent pratiquement qu'à l'affichage et qui, en tous cas, n'ont été créés qu'en vue de cette utilisation.

Nous vous demandons, par un texte visant spécialement ce genre d'entreprises, de mettre fin à de telles pratiques.

Art. 6. — Le recours devant le Conseil d'Etat contre un arrêté préfectoral ou ministériel lui permet de l'annuler, mais il serait contraire aux principes du droit administratif de demander au Conseil d'Etat de se substituer au

préfet ou au ministre pour exercer une réglementation qui ressort uniquement de leur compétence.

Art. 8. — L'affichage ne peut être réprimé sur une propriété privée que si le propriétaire a fait connaître au public sa volonté de l'interdire, sans quoi des poursuites inconsidérées pourraient être entreprises à l'encontre d'afficheurs d'une parfaite bonne foi.

Art. 9. — Les dispositions transitoires précédemment prévues, tendant à maintenir, jusqu'au 1^{er} mai 1930, sous le régime ancien les contrats en cours, n'ont plus aucune raison d'être.

Il suffira d'accorder un délai de six mois aux intéressés, à partir de la promulgation de la loi, pour se conformer à ses dispositions, à l'occasion des panneaux et affiches déjà établis.

PROPOSITION DE LOI tendant à réprimer les abus de l'affichage.

Art. 1. — Par dérogation à l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881, les maires et à leur défaut, les préfets dans les départements, le préfet de la Seine à Paris ont le droit d'interdire l'affichage, même en temps d'élection, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique.

Art. 2. — L'affichage est interdit sur les immeubles et monuments historiques classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire en vertu de la loi du 31 décembre 1913, ainsi que sur les monuments naturels et dans les sites de caractère artistique classés en vertu de la loi du 21 avril 1906.

Il peut être également interdit autour desdits immeubles, monuments et sites en vue d'en préserver l'aspect esthétique ou la perspective, dans un périmètre qui sera, pour chaque cas particulier, déterminé par arrêté préfectoral, sur avis conforme d'une commission spéciale, constituée dans chaque département par le préfet et compre-

nant trois représentants de la commission des sites et monuments naturels désignés par le préfet, deux représentants des usagers de la publicité désignés par la Chambre de Commerce et un représentant de l'administration préfectorale désigné par le préfet.

Art. 3. — Sur le territoire des villes ou communes érigées en stations hydrominérales, climatiques ou de tourisme, demeure seule autorisée l'apposition d'affiches ou de panneaux devant servir à l'affichage :

I) Sur les murs de bâtiments à usage commercial, industriel ou d'habitation, à moins que les murs de ces bâtiments ne soient compris dans une zone interdite à l'affichage par un arrêté préfectoral pris dans un intérêt d'esthétique sur la demande du Conseil municipal, ou que ces bâtiments aient été manifestement construits dans le but de servir à l'affichage.

II) Sur les palissades, barrières, murs ou autres dispositifs quelconques de clôture établies en bordure de la voie publique à la condition que la hauteur des panneaux et affiches ne dépasse pas 1 mètre 50 au-dessus du sol ou la hauteur fixée par arrêté préfectoral sur avis conforme du Conseil municipal.

III) Sur les palissades élevées à l'intérieur des agglomérations pour la protection des chantiers de démolition ou de construction et pendant le temps des travaux.

IV) Sur les édicules et colonnes spécialement construites en vue de la publicité dans un lieu public en vertu de concessions régulières.

Art. 4. — En dehors des territoires ci-dessus spécifiés et du périmètre de protection que les préfets sont autorisés à délimiter en vertu des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, il pourra être créé, le long des routes ou des voies ferrées présentant des aspects ou des points de vue particulièrement pittoresques, des zones de tourisme dans

lesquelles l'affichage et la publicité seront soumis aux restrictions prévues à l'article 3 de la présente loi ou réglementés par des mesures particulières.

Art. 5. — Les zones de tourisme seront certes, délimitées et réglementées par le Ministre des Travaux publics, sur la proposition de l'Office national du Tourisme, après consultation des préfets, des municipalités et des commissions des sites et monuments de caractère artistique.

Art. 6. — Les arrêtés préfectoraux, pris par application de l'article 5, pourront faire l'objet dans les deux mois de leur publication, d'un recours devant le Conseil d'Etat.

Art. 7. — Nul ne peut afficher sur un immeuble sans l'autorisation du propriétaire ou de ses ayants droit.

Art. 8. — En cas d'infraction aux dispositions des articles premier à quatre et dans le cas de l'article 7, lorsque le propriétaire de l'immeuble aura publiquement interdit l'affichage, l'afficheur et ses complices seront punis d'une amende de 50 francs à 1.000 francs, sans préjudice de la saisie ou de la suppression immédiate, aux frais du délinquant ou par ses soins, de l'affiche interdite ou non conforme aux dispositions des arrêtés en vigueur.

Art. 9. — Un délai de six mois, à dater de la promulgation de la présente loi, est accordé aux intéressés pour se conformer à ses dispositions à l'occasion des panneaux et affiches déjà établis. »

D'autre part, la commission intersyndicale de l'affichage a présenté également UN PROJET DE LOI tendant à réglementer l'affichage en accord avec les exigences de l'esthétique.

Art. I. — Il reproduit l'article 1 du projet précédent.

Art. II. — L'affichage est interdit sur les immeubles et monuments historiques classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire, établi en vertu de la loi du 3 décembre 1913, ainsi que sur les monuments naturels, et dans les

sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, classés en vertu de la loi du 2 mai 1930.

Il peut être interdit ou réglementé dans les zones de protection créées autour desdits immeubles, monuments et sites par arrêté préfectoral, pris sur avis conforme de la commission départementale instituée par l'article 1 de la loi du 2 mai 1930, à laquelle seront adjoints deux représentants des intéressés, choisis par la Chambre de Commerce, parmi les membres des groupements syndicaux de l'affiche et de l'affichage.

Art. III. — Toute publicité faite sur des immeubles bâtis ou non, ou sur des installations de quelque nature qu'elles soient, autres que des murs de maisons ou de clôture limitant une propriété est interdite en dehors d'une agglomération et d'un périmètre de 200 mètres autour de celle-ci.

Art. IV. — Sur le territoire des villes ou communes érigées en stations hydrominérales, climatiques ou de tourisme, les préfets peuvent, sur la demande du Conseil municipal et après avis de la commission départementale complétée ainsi qu'il est dit à l'article 2 de la présente loi, prendre dans un intérêt d'esthétique, un arrêté réglementant l'affichage dans certaines rues ou places ou dans certaines zones.

Art. V. — En dehors des territoires spécifiés à l'article IV et des zones de protection prévues au deuxième alinéa de l'article II, il pourra être créé dans certains sites qui présentent des aspects ou des points de vue particulièrement pittoresques, des zones de protection dans lesquelles l'affichage pourra être interdit, les zones de protection seront créées, délimitées et réglementées dans les formes prévues à l'article 17 de la loi du 2 mai 1930, la com-

mission départementale étant toutefois complétée ainsi qu'il est dit à l'article 2 de la présente loi.

Art. VI. — Les décrets, ainsi que les arrêtés préfectoraux et municipaux, pris par application de la présente loi, devront être notifiés au ministre des Beaux-Arts, dans le délai d'un mois à dater de leur publication. Il en sera dressé par les soins de cette administration, un état qui devra être publié mensuellement au Journal Officiel.

Ces décrets et arrêtés pourront faire l'objet, dans le délai d'un an à dater de leur publication au Journal Officiel d'un recours devant la juridiction administrative compétente.

Art. VII. — Lorsque le propriétaire, le locataire ou leurs ayants droit auront interdit ou réservé l'affichage sur un mur de maison ou de clôture, une palissade ou une construction quelconque par l'une des mentions suivantes : « Défense d'afficher » ou « Emplacement réservé », tout contrevenant sera puni d'une amende de 50 à 1.000 francs, sans préjudice de la suppression immédiate, à ses frais ou par ses soins, de l'affiche illicitement placée.

Art. VIII. — A titre transitoire, le maintien des affiches déjà établies en vertu des contrats passés avant la promulgation de la présente loi et ne répondant pas aux prescriptions de celle-ci ou aux dispositions prévues par elle, prises ultérieurement à sa promulgation, sera toléré jusqu'à l'expiration des contrats en cours, pourvu que leur durée n'exède pas celle des baux d'administration. Les intéressés devront donner toute justification nécessaire pour les demandes qui pourront leur être faites par les autorités compétentes.

Art. IX. — La présente loi est applicable à l'Alsace-Lorraine.

Art. X. — La loi du 12 juillet 1912, ainsi que les articles 26, 27 et 28 de la loi du 30 juin 1923, l'article 14 de la loi

du 29 avril 1926 et la loi du 20 avril 1910 sont abrogés ainsi que toutes prescriptions contraires ou en opposition avec la présente loi ».

Ces projets de loi sont insuffisants sur certains points, un peu intransigeants sur d'autres ; ainsi l'article 3 du projet de la Commission intersyndicale de l'affichage qui va jusqu'à interdire en général la pose des panneaux sur la propriété privée, constitue tout de même une atteinte un peu vive au droit de propriété ou du moins à ce qui en reste actuellement. Ce serait purement et simplement supprimer les panneaux-réclames à la campagne. Il faut évidemment en réglementer la pose ; la surtaxe dont j'ai parlé plus haut fera d'ailleurs diminuer leur nombre. De plus, les projets de loi comportent l'établissement de zones de protection autour des sites classés ou simplement pittoresques, le long des lignes de chemin de fer et des routes, dans lesquelles l'affichage et la pose de panneaux-réclames pourront être interdits. Il reste cependant des endroits où la publicité ne blessera pas l'esthétique. Je propose d'ailleurs que les modèles d'affiches et de panneaux soient soumis avant leur emploi à la Commission départementale des sites ou à ses délégués. De cette manière, les panneaux et affiches dont les couleurs, la forme, le genre offenseraient le sens artistique, pourront être éliminés.

Bien plus, il va falloir d'ici peu songer à protéger le ciel contre la publicité. Un inventeur allemand, le docteur Manheimer, vient de mettre au point un appareil permettant de projeter dans les nuages, jusqu'à 3.000 mètres d'altitude, des phrases, des textes, des images cinématographiques, visibles dans un rayon de 20 kilomètres. C'était bien la peine de faire campagne contre les panneaux-réclames qui jalonnent les routes !

Le Parlement semble aussi vouloir se préoccuper de la

suppression des fumées industrielles. C'est chose relativement facile. La municipalité de Tourcoing a fait installer récemment aux fins d'expériences, un appareil de récupération des suies, à l'établissement municipal des bains, dont les résultats nettement concluants ont démontré une réduction des fumées de 80 % et une diminution d'opacité de 60 %.

M. Brandon, député de la Seine, a déposé une proposition de loi qui s'inspire de ce qu'il est possible d'assurer maintenant une fumivoricité parfaite par l'emploi de combustibles peu chargés en matière volatiles, soit à l'aide de dispositifs mécaniques de chargement, soit par des injections d'air de vapeur autour du foyer, soit par une surveillance judicieuse de la chaufferie.

Tenant compte de ce que la mauvaise fumivoricité n'est pas seulement constatée dans les établissements classés où les préfets peuvent intervenir en vertu de la loi du 10 décembre 1917, M. Brandon a déposé une proposition de loi tendant à interdire législativement l'émission de fumées noires épaisses, des émanations susceptibles d'incommoder le voisinage (odeur d'huile, pétrole, mazout, oxyde de carbone) prolongées pendant plus de vingt secondes.

La proposition prévoit que les infractions seront frappées d'amendes augmentant progressivement en cas d'infractions nouvelles, et enfin la fermeture des chaufferies quand l'industriel n'aura pas fait les modifications nécessaires après plusieurs jugements.

Au Sénat, ce projet sera rapporté par M. Morizet au nom de la commission d'administration.

Il serait également urgent de voter des mesures protégeant le bord de la mer au moyen d'une servitude instituant un droit de circulation et défendant en même temps de bâtir d'une façon qui pourrait gêner la vue sur la mer

Il faudrait aussi obliger les concessionnaires de mines à masquer par de la verdure les monticules de scories et de déchets qui environnent les puits de mine. Ce ne serait guère coûteux. D'ailleurs cette mesure serait facilement applicable, il suffirait d'introduire cette clause dans le cahier des charges.

Souhaitons d'ailleurs que ces textes, s'ils sont votés, soient applicables et efficaces, qu'ils reçoivent des subventions suffisantes, enfin qu'ils ne ressemblent pas à la loi du 2 mai 1930. Cette loi, dont la technique est irréprochable, est paralysée dans son application, faute de ressources. En sorte qu'on en arrive à admirer non pas ses résultats, mais seulement la bonne volonté qui l'inspire.

Vu le Doyen :

H. NEZARD

Le Président :

H. NÉZARD

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur :

L. MAIGRON.

TEXTES DE LOI

Loi du 2 mai 1930. — Loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (Journal Officiel du 4 mai 1930).

Titres I. — Organismes

Article 1. — Il est institué dans chaque département une commission dite des monuments naturels et des sites, composée du préfet, président, d'un représentant du ministre des Beaux-Arts, vice-président, de l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, de l'agent-voyer en chef, du directeur des domaines, du chef des services des eaux et forêts, de l'archiviste départemental, de l'architecte départemental des monuments historiques, du conservateur des antiquités du département, de deux conseillers généraux, d'un délégué de chaque Chambre de Commerce, d'un délégué de la Chambre d'Agriculture, d'un délégué des industriels aménageant ou utilisant l'énergie hydraulique, d'un délégué de chacune des Chambres d'industrie thermique et climatique existant dans le département, de quatre délégués des associations de tourisme et syndicats d'initiative, de quatre délégués des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques, et de deux membres choisis par le préfet parmi les personnalités littéraires, artistiques ou scientifiques.

Les membres de la commission, autres que les membres de droit, à raison de leurs fonctions, sont nommés pour quatre ans. Leur mandat est renouvelable.

Article 2. — La Commission départementale des monuments naturels et des sites a son siège à la préfecture. Elle se réunit au moins deux fois par an, sur la convocation du préfet, et chaque fois que le préfet le juge utile ou que le représentant du ministre des Beaux-Arts ou trois de ses membres en font la demande.

Elle élit, parmi ses membres, une section permanente présidée par le représentant du ministre des Beaux-Arts, dont la composition et les conditions de fonctionnement seront déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 26 ci-après.

Article 3. — Il est institué, au ministère des Beaux-Arts, une commission supérieure des monuments naturels et des sites, composée du ministre des Beaux-Arts, président, du directeur général des Beaux-Arts, vice-président, d'un sénateur, de deux députés, du président de la section de l'Intérieur, de l'Instruction et des Beaux-Arts au Conseil d'Etat, d'un conseiller à la Cour de Cassation, du directeur des forces hydrauliques, des distributions d'énergie électrique et de la voirie routière au ministère des Travaux publics ou de son représentant, du directeur des Eaux et Forêts au ministère de l'Agriculture ou de son représentant, du directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur ou de son représentant, du directeur du budget et du contrôle financier ou de son représentant, du directeur des archives ou de son représentant, d'un représentant de la direction générale de l'enregistrement et des domaines, du directeur du Museum d'Histoire naturelle, du directeur de l'Office National du Tourisme, de représentants de la commission

des monuments historiques, des associations de tourisme, de la Société pour la protection des paysages de France, et de la Société Française d'archéologie, de l'union des fédérations des syndicats d'initiative de France, des chambres d'industrie thermale, climatique et de tourisme, de la chambre syndicale des forces hydrauliques, d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, du chef du bureau des monuments historiques et de dix membres choisis par le ministre des Beaux-Arts parmi les personnalités littéraires, artistiques, scientifiques et juridiques.

Les membres de la commission, autres que les membres de droit à raison de leurs fonctions sont nommées pour quatre ans. Leur mandat est renouvelable.

*Titre II. — Inventaire et classement
des monuments naturels et des sites*

Article 4. — Il est établi dans chaque département, sur la proposition de la commission départementale des monuments naturels et des sites, une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation, présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.

L'inscription sur cette liste est prononcée par arrêté du ministre des Beaux-Arts et notifiée par le préfet aux propriétaires du monument naturel ou du site. Elle entraîne, pour ces propriétaires, l'obligation de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal, en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, deux mois d'avance, l'administration préfectorale de leur intention.

Article 5. — Les monuments naturels et les sites inscrits ou non sur la liste dressée par la commission départemen-

tales peuvent être classés dans les conditions et selon les distinctions établies par les articles ci-après.

La commission départementale des monuments naturels et des sites prend l'initiative des classements qu'elle juge utiles et donne son avis sur les propositions de classement qui lui sont soumises.

Lorsque la commission supérieure est saisie directement d'une demande de classement, celle-ci est envoyée à la commission départementale aux fins d'instruction et, le cas échéant, de propositions de classement. En cas d'urgence, le ministre fixe à la commission départementale un délai pour émettre son avis. Faute par elle de se prononcer dans ce délai, le ministre consulte la commission supérieure et donne à la demande la suite qu'elle comporte.

Article 6. — Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé de l'Etat est classé par arrêté du ministre des Beaux-Arts, en cas d'accord avec le ministre dans les attributions duquel le monument naturel ou le site se trouve placé, ainsi qu'avec le ministre des Finances.

Il en est de même toutes les fois qu'il s'agit de classer un lac ou une cours d'eau susceptible de produire une puissance permanente de 50 kilowatts d'énergie électrique.

Dans le cas contraire, le classement est prononcé par un décret en Conseil d'Etat.

Article 7. — Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé d'un département ou d'une commune ou appartenant à un établissement public est classé par arrêté du ministre des Beaux-Arts, s'il y a consentement de la personne publique propriétaire.

Dans le cas contraire, le classement est prononcé, après avis de la commission supérieure des monuments naturels et des sites par un décret en Conseil d'Etat.

Article 8. — Le monument naturel ou le site, appartenant à toute personne autre que celles énumérées aux articles 6 et 7 est classé par arrêté du ministre des Beaux-Arts, après avis de la commission départementale des sites et monuments naturels ; s'il y a consentement du propriétaire.

L'arrêté détermine les conditions du classement. S'il y a contestation sur l'interprétation de cet arrêté, il est statué par le ministre des Beaux-Arts, après avis de la commission supérieure, sauf recours au Conseil d'Etat statuant au contentieux.

A défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé, après avis de la commission supérieure des monuments naturels et des sites, par décret en Conseil d'Etat. Le classement donnera lieu au paiement d'une indemnité lorsqu'il entraînera un dommage pour le propriétaire.

Le classement d'un lac ou d'un cours d'eau pouvant produire une énergie électrique permanente d'au moins 50 kilowatts ne pourra être prononcé qu'après avis des ministres intéressés. Cet avis devra être formulé dans un délai de trois mois, à l'expiration duquel il pourrait être passé outre.

En cas d'accord avec les ministres intéressés, le classement est prononcé par arrêté du ministre des Beaux-Arts. Dans le cas contraire, il est prononcé par décret en Conseil d'Etat.

La demande d'indemnité devra être produite dans les six mois à dater de la notification du décret de classement. Les contestations relatives à l'indemnité sont jugées en premier ressort par le juge de paix du canton. Si le montant de la demande excède 1.500 francs, il y aura lieu à appel devant le tribunal civil. En cas d'expertise, il peut n'être nommé qu'un seul expert.

Article 9. — A compter du jour où l'administration des Beaux-Arts notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, le propriétaire est tenu de n'apporter aucune modification à l'Etat des lieux ou à leur aspect pendant un délai de six mois, sauf autorisation spéciale du ministre des Beaux-Arts et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.

Article 10. — Tout arrêté ou décret prononçant un classement est transcrit par les soins de l'administration des Beaux-Arts, au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble classé.

Cette transcription ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Article 11. — Les effets du classement suivent le monument naturel ou le site classé, en quelques mains qu'il passe.

Quiconque aliène un monument naturel ou site classé, est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement.

Toute aliénation d'un monument naturel ou d'un site classé doit, dans les quinze jours de sa date, être notifiée au ministère des Beaux-Arts par celui qui l'a consentie.

Article 12. — Les propriétaires des monuments naturels ou des sites classés ne peuvent ni détruire, ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale donnée par le ministre des Beaux-Arts, après avis des commissions départementale et supérieure.

Article 13. — Aucun monument naturel ou site classé ou proposé pour le classement ne peut être compris dans une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité

publique, qu'après que le ministre des Beaux-Arts aura été appelé à présenter ses observations.

Nul ne peut acquérir, par prescription sur un monument naturel ou sur un site classé, de droit de nature à modifier son caractère ou à changer l'aspect des lieux.

Aucune servitude ne peut être établie par convention sur un monument naturel ou un site classé qu'avec l'agrément du ministre des Beaux-Arts.

Article 14. — Le déclassement total ou partiel d'un monument ou d'un site classé est prononcé, après avis des commissions départementale et supérieure, par décret en Conseil d'Etat.

Le déclassement est notifié aux intéressés et transcrit au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Le décret de déclassement détermine, sur avis conforme du Conseil d'Etat, s'il y a lieu ou non à la restitution de l'indemnité prévue à l'article 8 ci-dessus.

Article 15. — Le ministre des Beaux-Arts peut toujours, en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841, poursuivre au nom de l'Etat l'expropriation d'un monument naturel ou d'un site déjà classé ou proposé pour le classement, en raison de l'intérêt public qu'il offre au point de vue historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Les départements et les communes ont la même faculté.

L'utilité publique est déclarée par un décret en Conseil d'Etat.

Article 16. — A compter du jour où l'administration des Beaux-Arts notifie au propriétaire d'un monument national ou d'un site non classé son intention d'en poursuivre l'expropriation, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à ce monument naturel ou à ce site. Ils ces-

sent de s'appliquer si la déclaration d'utilité publique n'intervient pas dans les six mois de cette notification. Lorsque l'utilité publique a été déclarée, l'immeuble peut être classé sans autre formalité par arrêté du ministre des Beaux-Arts.

Titre III. — Sites protégés.

Article 17. — Autour des monuments naturels et des sites inscrits sur la liste prévue à l'article 4 de la présente loi ou classés, il peut être établi une zone de protection, comportant le plan des parcelles constituant la zone à protéger avec indication des prescriptions à imposer pour assurer cette protection.

Le préfet ordonne une enquête sur ce projet.

Les conseils municipaux des communes intéressées sont appelés à donner leur avis.

La commission départementale des monuments naturels et des sites entend les propriétaires ainsi que les représentants des divers services publics ou toutes autres personnes intéressées qui demanderaient à présenter leurs observations ou qu'elle croit devoir convoquer. Elle formule ses propositions.

Le préfet transmet le dossier, accompagné de son avis motivé, au ministre des Beaux-Arts, qui consulte la commission supérieure.

La protection du site est déclarée d'intérêt général par un décret en Conseil d'Etat.

Article 18. — Le décret de protection fera l'objet d'une transcription au bureau des hypothèques de la situation des immeubles, par les soins de l'administration des Beaux-Arts, dans les conditions fixées par un règlement d'administration publique. Cette transcription ne donnera lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Article 19. — A dater de la notification du décret prononçant la déclaration d'intérêt général, les propriétaires des parcelles comprises dans la zone de protection ou leurs ayants droit sont tenus de se conformer aux prescriptions fixées par le décret. A partir de la même date, il leur est ouvert un délai d'un an pour faire valoir devant les tribunaux compétents leurs réclamations contre les effets des dites prescriptions. Passé ce délai, aucune réclamation n'est admise.

Article 20. — Lorsque la création d'une zone de protection a été déclarée d'intérêt général, tous les projets de grands travaux de quelque nature qu'ils soient, intéressant tout ou partie de cette zone, doivent être soumis pour avis au Ministre des Beaux-Arts.

Titre IV. — Dispositions pénales

Article 21. — Toute infraction aux dispositions de l'art. 4, paragraphe 2 (modification sans avis préalable d'un monument naturel ou d'un site inscrit), de l'article 9 (effets de la proposition de classement) ; de l'article 11 (aliénation d'un monument naturel ou d'un site classé) ; de l'article 12 (modification d'un monument naturel ou d'un site classé) ; de l'article 13 (servitudes) ; de l'article 19, paragraphe 1 (inobservation des prescriptions établies pour la protection d'un site) sera punie d'une amende de cinquante à vingt mille francs, sans préjudice de l'action en dommages-intérêts, qui pourra être exercée au nom du ministre des Beaux-Arts, contre ceux qui auront ordonné les travaux exécutés ou les mesures prises en violation desdits articles.

Article 22. — Quiconque aura intentionnellement détruit, mutilé ou dégradé un monument naturel, ou un site

inscrit ou classé sera puni des peines portées à l'article 257 du Code pénal, sans préjudice de tous dommages-intérêts.

Article 23. — L'article 463 du Code pénal est applicable dans les cas prévus aux deux articles précédents.

Titre V. — Dispositions diverses

Article 24. — La Caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques créée par la loi du 10 juillet 1914 prend le nom de « Caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques, naturels et des sites ». Elle peut recueillir et gérer des fonds destinés à être mis à la disposition du ministre des Beaux-Arts en vue de la conservation ou de l'acquisition des monuments naturels et des sites classés ou proposés.

Le conseil d'administration de la Caisse est complété par l'adjonction de deux membres pris parmi les personnes que désignent leurs travaux et connaissances spéciales en matière de monuments naturels et sites.

Article 25. — Les recettes de cette caisse seront déterminées par la prochaine loi de finance.

Article 26. — Les dispositions de la présente loi sont applicables aux monuments naturels et aux sites régulièrement classés avant sa promulgation, conformément aux dispositions de la loi du 21 avril 1906. Il sera dressé pour chacun de ces monuments naturels et de ces sites, un extrait de l'arrêté de classement reproduisant tout ce qui le concerne. Cet extrait sera transcrit au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble par les soins de l'administration des Beaux-Arts ; cette transcription ne donnera lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Dans un délai de trois mois, la liste des monuments naturels et des sites classés avant la promulgation de la présente loi sera publiée au Journal Officiel.

Cette liste sera tenue à jour. Dans le courant du premier trimestre de chaque année, sera publiée au Journal Officiel la nomenclature des monuments naturels et des sites classés ou protégés au cours de l'année précédente.

Article 27. — Un règlement d'administration publique contresigné du ministre des Finances et du ministre des Beaux-Arts déterminera les détails d'application de la présente loi et notamment la composition et le mode d'élection des membres autres que les membres de droit, des commissions prévues aux articles 1 et 3, ainsi que les dispositions spéciales relatives à la commission des monuments naturels et des sites du département de la Seine, les attributions de la section permanente des commissions départementales et les indemnités de déplacement qui pourront être allouées aux membres des différentes commissions.

Article 28. — Il pourra être établi autour des monuments historiques classés en vertu de la loi du 31 décembre 1913, une zone de protection dans les conditions déterminées par les articles 17 à 20 de la présente loi.

Article 29. — La présente loi est applicable à l'Algérie. Elle sera applicable dans les colonies dans les conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Un règlement d'administration publique fixera les conditions de son application pour le Haut-Rhin, Bas-Rhin et la Moselle.

Article 30. — La loi du 22 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique est abrogée.

27 juillet 1930. — Décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O. du 30 juillet 1930).

*Titre I. — Commission départementale
des monuments naturels et des sites*

Chapitre I. — Composition, élections

Article 1. — Le Conseil général désigne les deux conseillers généraux appelés à faire partie de la commission départementale des monuments naturels et des sites.

Article 2. — Le préfet invite les chambres de commerce, la chambre d'agriculture, les chambres d'industrie thermique et climatique existant dans le département à désigner leur délégué à la commission départementale des monuments naturels et des sites. Il fixe le délai dans lequel cette désignation doit être effectuée.

Si à l'expiration du délai ainsi imparti par le préfet, ces assemblées n'ont pas désigné de délégué, la commission départementale peut valablement délibérer malgré l'absence desdits délégués.

Article 3. — Le préfet dresse la liste des industriels de nationalité française qui lui sont indiqués par l'ingénieur chargé du service hydraulique dans le département, comme aménageant ou utilisant l'énergie hydraulique.

La liste est déposée au secrétariat de la préfecture pour être mise à la disposition du public. Ce dépôt est annoncé par voie d'affiche apposée à la porte de la préfecture et par avis inséré au moins dans deux journaux du département.

Le préfet informe immédiatement chaque industriel de son inscription sur cette liste. Il lui fait connaître en même temps la date à laquelle il sera procédé à l'élection du délégué des industriels à la commission départementale des monuments naturels et des sites.

Article 4. — Dans les trois jours qui suivent la date du dépôt, tout industriel qui se prétend indûment omis peut réclamer son inscription ; tout industriel figurant sur la liste du département peut réclamer la radiation d'une affaire indûment inscrite. Ces réclamations sont faites sans frais à la préfecture ; il en est donné récépissé. Le préfet se prononce sur ces réclamations dans les dix jours. Avis de décision est immédiatement donné aux intéressés.

Article 5. — A l'expiration du délai de dix jours, imparté par l'article précédent, le préfet arrête la liste définitive des industriels appelés à élire un délégué. La liste ainsi arrêtée sert pour toutes les élections qui peuvent avoir lieu jusqu'à la publication de la liste suivante. Une nouvelle liste est dressée tous les quatre ans.

Article 6. — Le jour fixé pour l'élection, chaque industriel adresse sous enveloppe, à la préfecture, avec l'avis qui lui a été donné de son inscription sur la liste, son bulletin de vote renfermé dans une deuxième enveloppe cachetée, sans signe extérieur. Le recensement des votes est fait à la préfecture dans le délai de trois jours par le préfet ou son représentant. Il est dressé un procès-verbal de ce recensement.

Article 7. — Le préfet dresse la liste :

1° Des associations de tourisme et des syndicats d'initiative existant dans le département.

2° Des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques existant également dans le département. Pour figurer sur

cette liste, lesdits groupements doivent être déclarés, conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, depuis un an au moins et avoir leur siège social dans le département.

Sont considérées comme sociétés artistiques, au sens de la loi du 2 mai 1930, les sociétés de peintres, sculpteurs, graveurs ou architectes, ainsi que les sociétés qui se proposent de favoriser l'étude ou la conservation des sites, monuments, œuvres et objets d'art.

La liste des associations, syndicats ou sociétés appelés à élire des délégués à la commission départementale des monuments naturels et des sites est publiée dans deux journaux au moins du département. Le préfet donne immédiatement avis au président de chaque groupement de l'inscription dudit groupement sur la liste. Il lui fait, connaître en même temps, la date à laquelle il sera procédé à l'élection des délégués de ces associations, syndicats ou sociétés.

Article 8. — Dans les trois jours qui suivent la date de la publication de la liste de l'inscription, des réclamations contre l'établissement de la liste peuvent être formées par les associations, syndicats ou sociétés intéressés, dans les conditions fixées par l'article 4 du présent décret, et il est statué dans les conditions prévues par le même article.

A l'expiration du délai de dix jours, il est procédé comme il est dit à l'article 5 ci-dessus.

Article 9. — Les groupements inscrits sur la liste définitive disposent chacun d'une voix. Ils exercent leur droit électoral par l'intermédiaire de leur président ou d'un membre de leur bureau désigné à cet effet par le bureau, le Conseil d'administration ou l'organe qui en tient lieu.

Le jour fixé pour l'élection, le président ou son remplaçant adresse au préfet sous enveloppe, avec l'avis qui

lui a été donné de l'inscription sur la liste, son bulletin de vote renfermé dans une deuxième enveloppe, cachetée sans signe extérieur.

Le recensement des votes est fait à la préfecture, dans le délai de cinq jours par le préfet ou son représentant. Il est dressé procès-verbal de ce recensement.

Article 10. — Tant pour la désignation du délégué des industriels que pour celle des délégués des associations, syndicats et sociétés, l'élection a lieu à la majorité relative des suffrages exprimés. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est proclamé élu. Les résultats de l'élection sont affichés à la porte de la Préfecture. L'élection dans chaque collège peut être attaquée devant le ministre de l'instruction publique et des Beaux-Arts, soit par tout électeur faisant partie du collège des industriels, soit par tout groupement faisant partie du collège des associations et syndicats ou du collège des sociétés. La réclamation doit être présentée au secrétariat de la préfecture dans le délai de six jours à dater de la publication des résultats de l'élection. Le ministre se prononce dans le délai d'un mois.

Article 11. — La composition de la Commission est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Article 12. — Il est pourvu dans les six mois au remplacement des membres de la commission qui auraient cessé d'en faire partie avant la date d'expiration normale de leur mandat. Toutefois, dans les 12 mois qui précèdent la date normale d'expiration de ce mandat, il n'est procédé à aucune élection.

Le mandat d'un membre élu à une élection complémentaire prend fin à l'époque où expirait le mandat du membre qu'il a remplacé.

Article 13. — Toute personne appelée à faire partie de la commission départementale des monuments et des sites en raison de ces fonctions, cesse de plein droit d'être membre de cette commission à dater du jour où elle n'exerce plus les fonctions qui ont motivé son entrée au sein de ladite commission.

Article 14. — La commission ne peut valablement délibérer que si dix de ses membres assistent à la séance.

En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante. Il est tenu procès-verbal des séances. Un fonctionnaire de la préfecture est désigné par le préfet, pour remplir les fonctions de secrétaire.

Chapitre II. — Section permanente

Article 15. — La commission départementale des monuments naturels et des sites élit dans son sein huit de ses membres qui forment la section permanente. Le représentant du ministre des Beaux-Arts est membre de droit à la section permanente et il en exerce la présidence.

Ne doivent pas être élus à la section permanente plus de trois membres de droit de la commission départementale.

L'élection se fait au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages exprimés. Toutefois, après le premier tour de scrutin, elle a lieu à la majorité relative.

Les membres de la section permanente sont élus pour quatre ans. Leur mandat est renouvelable. Le préfet ou son représentant ainsi que tout délégué du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts a accès aux séances de la section permanente et a droit d'y être entendu.

Article 16. — La section permanente siège à la préfecture. Elle se réunit au moins tous les trois mois, sur la convo-

cation de son président, et chaque fois que le préfet ou le président le juge utile ou que trois de ses membres en font la demande.

La section permanente élit un vive-président. Tout membre de la section permanente absent à quatre séances consécutives sans excuses légitimes admises par la section, peut être déclaré démissionnaire par la commission départementale, après avoir été appelé à fournir ses explications. Il est aussitôt pourvu à son remplacement.

La section permanente peut délibérer valablement lorsque cinq au moins de ses membres sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Il est tenu procès-verbal des séances. Le secrétaire de la commission départementale remplit également les fonctions de secrétaire de la section permanente.

Article 17. — La section permanente exerce les attributions qui lui sont conférées par délégation de la commission départementale et en cas d'urgence, sur la demande du préfet ou du président, elle a qualité pour se prononcer aux lieux et place de la commission départementale, notamment en vue de proposer l'inscription sur la liste des monuments naturels et des sites, de prendre l'initiative d'un classement ou de donner un avis sur une proposition de classement, d'instruire une demande de classement et d'émettre un avis sur cette demande, d'émettre un avis sur l'autorisation demandée par un propriétaire ou sur un projet de déclassement, d'émettre un avis sur un projet de protection ou de procéder à l'enquête sur ce projet.

*Titre II. — Commission supérieure
des monuments naturels et des sites*

Article 18. — Les membres de la commission supérieure des monuments naturels et des sites autres que les mem-

bres de droit sont nommés par arrêté du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. Le nombre de ces membres, autres que les membres de droit, ne peut excéder cinquante.

Article 19. — La commission supérieure se réunit au moins deux fois par an sur la convocation du Ministre, président, ou du directeur général des Beaux-Arts, vice-président. Elle peut être réunie de plus chaque fois que le ministre le juge utile ou sur la demande de dix de ses membres. Elle ne peut valablement délibérer que si au moins vingt de ses membres assistent à la séance. Lorsque les membres présents sont en nombre inférieur à vingt, la séance est renvoyée au surlendemain et la délibération est alors valable, quelque soit le nombre des membres présents à cette seconde séance.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Il est tenu procès-verbal des séances. Un fonctionnaire de l'administration des Beaux-Arts est désigné par le Ministre pour remplir les fonctions de secrétaire de la Commission.

Article 20.— Sur la proposition de la commission supérieure, le ministre peut nommer pour deux ans des rapporteurs choisis parmi les auditeurs au Conseil d'Etat, les architectes des monuments historiques, les fonctionnaires des Beaux-Arts ou toutes autres personnes qualifiées. Ces rapporteurs assistent aux séances avec voix consultative ; ils présentent leurs rapports sur les affaires dont l'examen leur a été renvoyé par le président ou le vice-président.

Ils ont voix délibérative pour ces affaires.

*Titre III. — Dispositions spéciales au département
de la Seine*

Chapitre I. — Commission des monuments naturels
et des sites du département de la Seine

Article 21. — La commission des monuments naturels et des sites du département de la Seine comprend :

Le préfet de la Seine, président, le secrétaire général de la préfecture de la Seine et un représentant du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, vice-présidents, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du département de la Seine, le directeur des domaines de la Seine, le directeur des Affaires départementales de la Seine, le directeur général des Travaux de Paris ou son représentant, le directeur du plan de Paris, l'architecte-voyer en chef de la ville de Paris, le géomètre en chef de la ville de Paris, le directeur des services d'architecture et des promenades de la ville de Paris, le conservateur en chef des promenades de la ville de Paris, le secrétaire et trois membres de la commission du Vieux Paris, l'inspecteur général des monuments historiques du département de la Seine, quatre conseillers généraux dont deux représentant la banlieue, deux maires de communes de la banlieue, un délégué de la Chambre de Commerce de Paris, six représentants des associations de tourisme et syndicats d'initiative existant dans le département de la Seine, six représentants des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques existant dans le département de la Seine, dix membres choisis parmi les personnalités littéraires, artistiques ou scientifiques.

Article 22. — Les membres du Conseil général de la Seine sont désignés par le Conseil général dans les condi-

tions prévues par l'article 1 du présent décret. Le délégué de la Chambre de Commerce de Paris est désigné par cette assemblée. Les membres de la commission autres que les membres de droit, les conseillers généraux et le délégué de la Chambre de Commerce sont nommés par le préfet pour quatre ans. Leur mandat est renouvelable.

Article 23. — Sont applicables à la commission des sites de la Seine les articles 12, 13 et 14 du présent décret.

Chapitre II. — Section permanente

Article 24. — La commission des sites de la Seine élit vingt de ses membres qui forment la section permanente. Le représentant du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts est membre de droit de la section permanente. Il en exerce la présidence. Ne doivent pas être élus à la section permanente plus de neuf des membres de droit de la commission départementale.

Article 25. — Sont applicables à la section permanente de la commission des monuments naturels et sites de la Seine, les paragraphes 3 et 4 de l'article 15, les articles 16 et 17 du présent décret.

Titre IV. — Dispositions transitoires et finales

Article 26. — Dans le cas où il serait nécessaire de réunir la commission départementale des sites avant la désignation par le Conseil général, ces deux conseillers sont désignés à titre provisoire par le président de la commission départementale instituée par la loi du 10 août 1871. Le Conseil général procède ensuite dans sa plus prochaine session à la désignation prévue à l'article 1 du présent décret.

BIBLIOGRAPHIE

Thèses de Doctorat

- P. ANCA. — L'affiche privée - Paris 1924.
J. ASTIE. — La protection des paysages - Lyon 1912.
G. BIDAUX. — Servitudes et charges imposées aux riverains des rues de Paris - Paris 1907.
G. BOIVIN. — L'Urbanisme - Paris 1912.
BOIVIN-CHAMPEAUX. — Restrictions apportées à la propriété dans un intérêt esthétique - Paris 1913.
CROS-MAYREVIEILLE F. — De la protection des monuments historiques ou artistiques, des sites et des paysages - Paris 1907.
L. DEMORTAIN. — Contrats de publicité - Paris 1925.
J. ESTÈVE. — L'art et la propriété - Nancy 1925.
GASSOT DE CHAMPIGNY. — La protection des sites et des paysages - Paris 1909.
LAFERRIÈRE. — Le droit de propriété et le pouvoir de police - Paris 1908.
CH. LORTSCH. — La beauté de Paris et la loi - Paris 1912.
MADELIN. — Les restrictions légales au droit de propriété forestière en France, en Hongrie, en Suisse et en Allemagne - Paris 1905.
CH. MAGNY. — Moyens juridiques de sauvegarder les aspects esthétiques de la Ville de Paris - Paris 1911.
RIGAUD. — La théorie des droits réels administratifs - Toulouse 1913.

Ouvrages généraux

- AUBRY ET RAU. — Droit civil Français.
BERTHELEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif.
DUGUIT. — Les transformations du droit privé - Paris, Alcan 1922.
HAURIOU. — Principes de droit public, 2^e édition - Paris 1916.
Précis de droit administratif et de droit public.
JÈZE. — Principes généraux du droit administratif.

- RENARD. — Cours élémentaire de droit public - Paris, Tenin 1922.
PLANIOL. — Traité de droit civil.
DUVERGIER. — Collection des lois et décrets.
RENARD ET TROTABAS. — Fonction sociale de la propriété privée.

Ouvrages spéciaux

- ALPHAND. — Recueil des lettres patentes, ordonnances royales, décrets concernant les voies publiques.
AUBURTIN ET BLANCHARD. — La cité de demain dans les régions dévastées - Paris, Colin 1917.
BONNIER. — Conférences sur les réglemens de voirie - Paris, Schmidt 1903.
BULS. — L'esthétique des villes, 1893.
A. DES CILLEULS. — Traité de la législation et de l'administration de la voirie urbaine, 1877. Histoire de l'administration parisienne au XIX^e siècle, 1800 à 1870. L'administration parisienne sous la III^e République.
COMTESSE. — L'affiche artistique en Suisse. Comptes-rendus des Congrès pour la protection des paysages.
DELAMARRE. — Traité de police.
JOURDAN. — Recueil des réglemens concernant le service des alignemens et la police des constructions dans la Ville de Paris - Chaix 1900.
FÉLIX ET RAIGA. — Régime administratif de la Ville de Paris.
JOUSSELIN. — Traité des servitudes d'utilité publique.
E. GUILLAUME. — Traité pratique de voirie urbaine.
JOYANT. — Traité de l'urbanisme - Paris, Librairie de l'Enseignement technique 1923.
ISAMBERT. — Anciennes lois françaises.
ROYOU (A. DE). — Traité pratique de la voirie à Paris.
TISSOT (A. DE). — Paris et Londres comparés, 1830.
TAXIL L. — Recueil d'actes administratifs et de conventions relatives aux servitudes spéciales d'architecture.
FERAUD-GIRAUD. — Servitudes de voirie. Collection des Ordonnances de Police.

Revue et Journaux

- Le Droit.
La vie communale.
La vie urbaine. — Publication de l'Institut d'économie urbaine de Paris.
Revue de la Société pour la protection des paysages de France.
Revue du Touring-Club.
L'Opinion.
Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris.
L'Illustration.

Auteurs étrangers

La verdure dans la vie mondiale. — « La ceinture de forêts et de prés autour de Cologne, par TH. NUSSBAUM - Berlin, Wassmuths Monatshefte für Baukunst und Stadteban, Janvier 1931.

CAMILLO SITE. — L'art de bâtir les villes. Traduction de Camille Martin - Paris, H. Laurens.

Auteurs allemands

DEHIO. — Manuel des Monuments d'arts allemands, 5 volumes, 1905.

B. WOLF. — Le droit de la protection des monuments de la nature en Prusse.

HEGER. — Protection des monuments et du paysage dans le Droit allemand, 1912.

W. SCHENICHIN. — La Forêt allemande, 1926. Le plan d'aménagement de la ville de Leipzig - Stadterweiterungssamt, 62, Seiten Text, 35 abb... Plane.

Revues de langue allemande

La protection des monuments.

Réflexions sur la protection des monuments de la nature.

Protection de la nature.

Monuments de la nature.

Atlas des plantes et des animaux protégés.

Autres auteurs de langue allemande

GUENTHER. — Protection de la nature, 14^e édition, 1919.

VON WUSSOW, 2 volumes, 1884.

P. WEBER, 1908.

DVORAK, 1917.

P. CLEMEN.

ANKENBRAND, 1911.

KORB, 1921.

MAURICE VAUTHIER. — Précis de Droit administratif belge, 1928.

GOLDMERSTEIN UND STODIECK. — « Comment respire une ville ? ». De nouvelles constatations sur la fonction des parcs dans le renouvellement de l'air des grandes villes - Berlin 1931. Editeur : V. D. I. Verlag.

Parcs et stades en Hollande, par H. VAN SCHAGEN - « Gemeentebestuur », 31 décembre 1930, n° 12.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
PRELIMINAIRES	
Causes d'enlaidissement des sites et perspectives ..	11
CHAPITRE I : DÉFINITION DES SITES, PAYSAGES ET PERSPECTIVES	12
CHAPITRE II : PUBLICITÉ ET INDUSTRIALISATION	15
PREMIERE PARTIE :	
LES PERSPECTIVES MONUMENTALES	
SECTION I : HISTOIRE DE LA LÉGISLATION	23
a) Droit romain et Moyen-Age	23
b) Du Moyen-Age à nos jours	26
SECTION II : LÉGISLATION ACTUELLE	34
CHAPITRE I : DOMAINE D'APPLICATION	34
I) Législation générale : a) Constructions : hauteurs et saillies ; emplacement ; b) Affichage : panneaux, enseignes lumineuses ; législation fiscale et droits sur les panneaux, etc.....	45
II) Législation spéciale aux :	
a) Villes et villages soumis à la loi du 14 mars 1919 .	48
b) A l'Alsace-Lorraine	52
c) A Paris et à certaines grandes villes	52
I) Constructions : Hauteurs et saillies	65
II) Publicité : Panneaux et affiches	65
III) Servitudes locales	65
CHAPITRE II : POUVOIRS DE POLICE DU PRÉFET	72
I) En matière de constructions	72
II) En matière de publicité	72

CHAPITRE III : POUVOIRS DE POLICE DES MAIRES	78
I) Les constructions : Emplacements, hauteurs, saillies	78
II) Publicité : différentes lois	84
III) Régime de Paris	89
a) Constructions : Emplacement ; régime du décret du 26 mars 1852 ; régime de 1911 et jurisprudence ; l'examen des faits ; hauteurs, saillies	90
b) Publicité : saillies et panneaux, origine et nature des pouvoirs du Préfet	104
CHAPITRE IV : RÉGIME DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES	110
<i>Le domaine public</i> : notion, étendue	111
a) Constructions	113
b) Police de la publicité	117
<i>Le domaine privé</i>	123
a) Constructions	124
b) Publicité	126
CHAPITRE V : RÉGIME DES PROPRIÉTÉS PRIVÉES	128
a) <i>Constructions</i>	128
Emplacements	128
Hauteurs et modèles des constructions	128
b) <i>Publicité</i>	129
Droits des propriétaires et locataires	130

II^e PARTIE : LES PAYSAGES

SECTION I : HISTOIRE DE LA LÉGISLATION	133
Loi du 21 avril 1906 : fonctionnement, résultats	135
SECTION II : LÉGISLATION GÉNÉRALE	139
CHAPITRE I : DOMAINE DE LA LÉGISLATION	139
Loi du 2 mai 1930 : idées directives et champ d'application	139
Différents moyens de protection	142
CHAPITRE II : AUTORITÉS CHARGÉES DE LA PROTECTION	146
La commission départementale : composition, pouvoirs	146
La commission supérieure : composition, pouvoirs .	154
CHAPITRE III : CONDITIONS ET PROCÉDURE DE CLASSEMENT	157
a) Inventaire des sites	157
b) Classement : transcription	158
c) Expropriation pour cause d'utilité publique	166
d) Zone de protection	167

CHAPITRE IV : RÉGIME DES SITES CLASSÉS	169
I) Régime des sites figurant sur la liste de l'inventaire	170
II) Régime des sites classés	171
III) Régime des sites et monuments naturels expropriés	176
IV) Régime des sites englobés dans une zone de protection	177
V) Régime des sites classés antérieurement à la loi de 1930	178
CHAPITRE V : MOYENS D'APPLICATION DE LA LOI	179
I) Caisse nationale des monuments et sites	179
Rôle, recettes	180
II) Sanctions	186
CHAPITRE VI : RÉGIMES SPÉCIAUX	188
I) Force hydraulique et distribution d'énergie électrique	188
II) Force motrice	189
III) Mines	190
IV) Forêts et reboisement	190
V) Rivages de la mer	191
VI) Applications locales de la loi du 2 mai 1930	192
VII) Quelques régimes coloniaux	193
CHAPITRE VII : LÉGISLATION ÉTRANGÈRE	195
I) En Allemagne	195
II) En Angleterre	197
III) En Belgique	197
IV) En Suisse	199
V) En Norvège et en Suède	200
VI) Aux Etats-Unis	200
CONCLUSION	203
Ce que l'on peut attendre de l'initiative privée	203
Ce que l'on peut attendre des administrations	206
Ce que doit faire le législateur	208
Texte de la loi du 2 mai 1930	221
Texte du décret du 27 juillet 1930	232
<i>Bibliographie</i>	241

Imp. du « Publicateur »

F. MARSAT

Domfront (Orne)

